

## 2013 első félévében kiadott jelentések

ÜGYSZÁM	TÉMA	Félév	Oldal
AJB-0237/2012	Parkolási társaság eljárásának sérelmezése	I.	4
AJB-0275/2012	Szabálysértési eljárás, rendőri intézkedés kifogásolása	I.	9
AJB-0280/2012	A rendőrség tárgykörözéssel kapcsolatos eljárásának átfogó vizsgálata	I.	17
AJB-0305/2012	Közterület-felügyelet bírságolása miatti panasz	I.	31
AJB-0340/2012	Elfogatóparancs kiadásával és őrizetbe vétellel szembeni panasz	I.	37
AJB-0366/2012	Egészségügyi intézmény eljárása, korlátozó intézkedéseinek kifogásolása	I.	50
AJB-0620/2012	A szakpszichológusok képzésének helyzete	I.	55
AJB-0813/2012	Kármentesítési eljárásokkal kapcsolatos átfogó vizsgálat	I.	64
AJB-0978/2012	A kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatást, hozzá kapcsolódó építésügyi eljárások	I.	101
AJB-1039/2012	Betegjogi, elhunyt hozzátartozó kezelésével kapcsolatos panasz kivizsgálása	I.	139
AJB-1095/2012	Védérdő visszatelepítésnek elmulasztása	I.	152
AJB-1098/2012	Védett bányatelken környezetvédelmi működési engedély megadásának kifogásolása	I.	159
AJB-1109/2012	Lakásfenntartási támogatása megvonása miatti panasz	I.	165
AJB-1113/2012	Helyi nemzeti önkormányzat jogainak gyakorlásával kapcsolatos panasz	I.	183
AJB-1132/2012	A nemzetbiztonsági ellenőrzések gyakorlatának átfogó vizsgálata	I.	193
AJB-1146/2012	A fogvtartás körülményei a Balassagyarmati Fegyház és Börtönben	I.	204
AJB-1149/2012	A váci hajléktalan-ellátással kapcsolatos panasz	I.	208
AJB-1152/2012	A fogyatékos-ság-fogalom egységes meghatározása miatti panaszok átfogó vizsgálata	I.	216
AJB-1260/2012	Csepeli erőmű légszennyezőanyag-kibocsátása, hatósági eljárás miatti panasz vizsgálata	I.	233
AJB-1569/2012	Terhességi gyermekágyi segély, gyermekgondozási díj visszafizettetése, az OEP eljárása	I.	237
AJB-2028/2012	Gyermekek közétkeztetésének helyzetével kapcsolatos átfogó vizsgálat	I.	247
AJB-2300/2012	A Pálhalmi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet eljárását érintő panasz	I.	260
AJB-2553/2012	Ügyvédi kamarai tagság – az egy éves ügyvédi, ügyvédjelölti joggyakorlat megkövetelése	I.	267
AJB-2624/2012	Értelmi fogyatékos gyermek szüleinek panaszja oktatási intézménnyel szemben	I.	277
AJB-2685/2012	Előzetes letartóztatásban lévő panaszos irat megismerési jogának gyakorlása	I.	285
AJB-2731/2012	Magyarországra menekült, kísérő nélküli kiskorúak helyzetével kapcsolatos átfogó vizsgálat	I.	292
AJB-3380/2012	A Tanúvédelmi Szolgálat eljárásnak sérelmezése, fogvatartott személy panasz	I.	311
AJB-3567/2012	Szabadságvesztés büntetését töltő panaszossal szemben indult végrehajtási eljárások	I.	329
AJB-3590/2012	Vírushepatitiszes betegek speciális diagnosztikai vizsgálatai finanszírozása, szakmai protokoll	I.	331
AJB-3633/2012	Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóság védettségi szint helyreállításával kapcsolatos kifogások	I.	339
AJB-3739/2012	Egy oknyomozó politikai magazinműsor kapcsán a Médiatanács eljárása és mulasztásai	I.	362
AJB-3916/2012	Magyar Államkincstár családátogatási ellátás megítélésével kapcsolatos mulasztása	I.	378
AJB-4127/2012	Őnálló bírósági végrehajtó és a végrehajtói kamara eljárásának sérelmezése	I.	384
AJB-4169/2012	A háziorvosok díjazására vonatkozó szabályozással kapcsolatos panasz vizsgálata	I.	387
AJB-4255/2012	Okmányiroda illetékfizetéssel kapcsolatos eljárása	I.	409
AJB-4258/2012	Gyermek általános iskolába való felvételét érintő szülői panasz	I.	414
AJB-4279/2012	Egy ipari telep működésének, fokozott éjszakai zajterhelésének kifogásolása	I.	422
AJB-4388/2012	Az érdi rendőrkapitányság eljárása, az alkalmazott intézkedések kifogásolása	I.	429
AJB-4406/2012	Rendőrségi eljárás, közlekedési szabályszegés miatti közigazgatási bírságolás	I.	436
AJB-5217/2012	Önkormányzat adóhatóságának telekadó fizetési kötelezettség megállapítása	I.	443
AJB-5723/2012	Eljárások elhúzódnása, gyermekeit egyedül nevelő anya anyagi ellehetetlenülése, eseti gondnok	I.	453
AJB-5783/2012	Hozzátartozó boncolásával kapcsolatos eljárást sérelmező panasz	I.	461
AJB-5795/2012	Élelmiszer áruház szellőző berendezése által okozott zajhatás ellenőrzésének kifogásolása	I.	471
AJB-5851/2012	Gépkocsiforgalom miatt elviselhetetlen a zaj- és rezgésterhelés kifogásolása	I.	479
AJB-5863/2012	Az OBDK hatásköre és a jogvédelmi képviselők helyzete, az intézményi fogadóórák	I.	485
AJB-6027/2012	A járműnyilvántartásban tulajdonosként, üzembentartóként való bejegyzés elmulasztása	I.	510
AJB-6228/2012	Beilleszkedési, nehézségekkel küzdő gyermekek fejlesztését kapcsolatos pályázat	I.	523
AJB-6566/2012	A hajléktalanok fürdetését, tisztálkodását biztosító intézményrendszer átfogó vizsgálata	I.	536

AJB-6676/2012	Magánnyugdíj-pénztár eljárásával kapcsolatos panasz	I.	547
AJB-6683/2012	Nemzetiségi önkormányzat vezetőjének a belső ellenőrzés lefolytatását érintő panasz	I.	550
AJB-6727/2012	A „közösségellenes magatartásokkal” kapcsolatos helyi jogalkotási gyakorlat vizsgálata	I.	565
AJB-6753/2012	Kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló törvény rendelkezéseit érintő aggályok	I.	585
AJB-6780/2012	Kártalanítási eljárással kapcsolatos panasz	I.	591
AJB-6797/2012	Parkolási társaság pótdíjazási gyakorlatának sérelmezése	I.	599
AJB-6870/2012	Nemzetiségi önkormányzat panaszának vizsgálata	I.	607
AJB-7024/2012	Önkormányzati eljárás elmulasztása egy veszélyeztetett gyermek ügyében	I.	626
AJB-7048/2012	Közterület-felügyelet parkolási bírság kiszabására irányuló eljárási gyakorlata	I.	629
AJB-7050/2012	A nagykanizsai Fogyatékkal Élők Integrált Intézményének működését érintő panasz	I.	635
AJB-7310/2012	Elfogatóparancs kiadására és kézbesítésével kapcsolatos beadvány vizsgálata	I.	649
AJB-7427/2012	Lakcím- és a gépjármű-nyilvántartás adatainak eltéréseivel összefüggő panaszok	I.	654
AJB-7524/2012	Az Országos Légszennyezettségi Mérőhálózat működését érintő beadvány	I.	669
AJB-7573/2012	Építéshatósági hatóság mulasztásának sérelmezése	I.	676
AJB-7644/2012	A Pártfogói Szolgálat működésének és a közérdekű munka végrehajtásának átfogó vizsgálata	I.	680
AJB-7704/2012	Levendulaszedés miatti bírságolás, debreceni önkormányzat rendszabályalkotása	I.	699
AJB-7723/2012	Környezetterhelés megszüntetése, hatósági eljárás, mulasztás kifogásolása	I.	709
AJB-7914/2012	Általános szerződési feltételek módosításáról szóló apró betűs tájékoztató kifogásolása	I.	719
AJB-8004/2012	Nemzetiségi lakosságárány és a közös önkormányzati hivatal létrehozásának szabályozása	I.	724
AJB-8228/2012	Autizmussal élő gyermek iskolai oktatásával kapcsolatos szülői panasz	I.	732
AJB-8246/2012	KOCKERD kérdőívvel kapcsolatos szabályozás és adóhatósági eljárás sérelmezése	I.	741
AJB-8250/2012	Felirattal ellátott láthatósági mellény viselésének kötelezettsége a közfoglalkoztatottaknál	I.	746
AJB-8306/2012	Környezetvédelmi felügyelőség másodfokú eljárásának elhúzódnását sérelmezése	I.	758
AJB-8334/2012	Buszmegálló kialakítását és az engedélyező közlekedési hatóság eljárását érintő panasz	I.	763
AJB-8338/2012	Önálló bírósági végrehajtó és a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara eljárásának kifogásolása	I.	773
AJB-8364/2012	Hulladékszállításra vonatkozó önkormányzati rendelettel kapcsolatos aggályok	I.	777
AJB-8421/2012	Fogvatartott fogászati kezelésének elmulasztása	I.	785
AJB-8497/2012	Locsolási kedvezmény igénybevételének lehetősége	I.	798
AJB-8592/2012	Gyámhatóság ideiglenes kiemelési eljárásának kifogásolása	I.	806
AJB-8646/2012	Tujasor kivágására kötelezés sérelmezése	I.	810
AJB-8661/2012	Létszámleépítés végrehajtása közfoglalkoztatottak alkalmazását követően az MTVA-nál	I.	817
AJB-8967/2012	A balatonalmádi gimnázium igazgatója által jogellenesen végrehajtott belső vizsgálat	I.	831
AJB-0208/2013	Bírósági végrehajtás rendszerét érintő átfogó vizsgálat: az árverési értékesítés rendszere	I.	846
AJB-0209/2013	Bírósági végrehajtás: kapcsolattartás, ügyfélfogadás, tájékoztatás, ügyintézés és működés	I.	875
AJB-0210/2013	Bírósági végrehajtás: határidők betartása, letéti számla kezelése, felszámolás és végrehajtás	I.	893
AJB-0211/2013	Bírósági végrehajtás: kamarai felügyeleti eljárás, a panaszkezelési és etikai szabályzata	I.	912
AJB-0230/2013	Rendőrségi eljárás során a határidő túllépése	I.	924
AJB-0264/2013	Gyermekvédelmi gondoskodásba vett kiskorúak, a szakértői munka kérdése	I.	928
AJB-0275/2013	Vízórák indokolatlan lecserélése miatti beadvány	I.	935
AJB-0339/2013	Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal eljárásának kifogásolása	I.	941
AJB-0474/2013	A fővárosi rendkívüli hó helyzet kezelése	I.	945
AJB-0545/2013	Gyermekek egészséges környezetbe való joga: speciális ellátást nyújtó gyermekotthonok	I.	957
AJB-0551/2013	Különleges egység jogsértő kiképzési körülményeivel kapcsolatos vizsgálat	I.	990
AJB-0556/2013	A vendéglátó-ipari egységek közelében dohányzásra kijelölt helyek által okozott problémák	I.	995
AJB-0596/2013	Hajléktalan-ellátás a fővárosban a 2012-13 téli krízisidőszakban 1. (gyorsvizsgálat)	I.	1003
AJB-0646/2013	Hajléktalan-ellátás a fővárosban a 2012-13 téli krízisidőszakban 2. (helyszíni vizsgálatok)	I.	1027
AJB-0658/2013	Közigazgatási bírságolással kapcsolatos vizsgálat	I.	1047
AJB-0662/2013	Balatonalmádi közlekedési helyzet a téli időszakban	I.	1051
AJB-0687/2013	Önkormányzati rendszabályalkotás vizsgálata, a közösségi együttélési szabályok alkotása	I.	1057
AJB-1086/2013	A fogyatékosokkal élő foglalkoztatási körülményeinek munkavédelmi ellenőrzésre	I.	1086

AJB-1087/2013	Hajléktalantelep felszámolása a Terebesi-erdőben	I.	1089
AJB-1255/2013	Megyei gyermekvédelmi központ eljárásának kifogásolása	I.	1099
AJB-1431/2013	Magyar Államkincstár elhúzódo eljárásának sérelmezése – fogyatékosági támogatások	I.	1104
AJB-1751/2013	Az álláskeresői járadék folyósításának feltételeivel kapcsolatos szabályozási anomáliák	I.	1110
AJB-1837/2013	Nagyszülői kapcsolattartással összefüggő gyámhatósági eljárás kifogásolása	I.	1113
AJB-2069/2013	A 2013. március 15-16-ai időjárási krízishelyzet állami kezelésével kapcsolatos vizsgálat	I.	1116
AJB-2084/2013	Sopronkőhidai Fegyház és Börtön működésének, fogvatartás körülményeinek átfogó vizsgálata	I.	1149
AJB-5757/2012	Az adótartozás végrehajtásának szabályai	I.	1158
AJB-7272/2012	Médiatörvény: az eljárási bírság kiszabásának szabályai	I.	1163
AJB-8476/2012	A jogerősen elítéltek szerzői jogainak védelme	I.	1170
AJB-0044/2013	A Magyar Művészeti Akadémiáról szóló törvény	I.	1176
AJB-0702/2013	A tömegközlekedés akadálymentesítése	I.	1180
AJB-0726/2013	Társadalombiztosítási nyugellátás, kettős juttatás tilalma	I.	1186
AJB-2054/2013	Az Alaptörvény negyedik módosításával kapcsolatos indítvány	I.	1192
AJB-0682/2012	A miskolci önkormányzat szmogriadó-tervről szóló rendelete	I.	1204

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-237/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Sárközy István

**Az eljárás megindulása**

A panaszos 2011. április 27-én a Budapest VI. kerület, Káldy Gyula u. 13. szám előtt parkolt személygépkocsijával. A panaszos az ellenőrzés időpontjában rendelkezett parkolójeggyel, azt azonban csak az Andrásy úton található jegykiadó automatánál tudta megvásárolni. A PARKOL-6 Terézvárosi Parkolási Rendszer (a továbbiakban: parkolási társaság) munkatársa pótdíjfizetési felszólítást helyezett el a panaszos gépkocsiján, mivel nem talált várakozásra jogosító, érvényes bizonylatot a szélvédő mögött.

A panaszos méltányossági kérelemmel fordult a parkolási társasághoz, amelyhez csatolta a korábban megváltott és az ellenőrzés időpontjában érvényes parkolójegyet. A parkolási társaság elutasította a méltányossági kérelmet, azonban biztosította, hogy a panaszos az értesítésen feltüntetett alapösszeg befizetésével rendezheti tartozását. A panaszos továbbra is kifogásolta a parkolási társaság eljárását, ezért kérte a beadvány kivizsgálását.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20.§ (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, amely során megkerestem az ügyben érintett Terézvárosi Vagyonkezelő Nonprofit Zrt. által üzemeltett PARKOL-6 Terézvárosi Parkolási Rendszer vezetőjét.

**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**

- Budapest Főváros Közgyűlésének 30/2010. (VI. 4.) számú, Budapest Főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló Főv. Kgy. rendelete (a továbbiakban: Főv. Kgy. rendelet)
- Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének 17/2010. (VI. 21.) számú, Terézváros közterületein a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozási hozzájárulások díjáról szóló rendelete (a továbbiakban: Ör.)

**A megállapított tényállás**

Panaszos beadványa és a parkolási társaság által a rendelkezésemre bocsátott dokumentumok alapján az alábbi tényállást állapítottam meg.

A panaszos 2011. április 27-én a Budapest VI. kerület, Káldy Gyula u. 13. szám előtt várakozott gépkocsijával. A parkolási társaság munkatársa ugyanezen a napon 9:15-kor ellenőrizte a panaszos gépjárművét, azonban a parkolási társaság tájékoztatása szerint a panaszos nem rendelkezett érvényes várakozásra jogosító bizonylattal, ezért „nincs érvényes jegy”

megjelöléssel pótdíj megállapításáról szóló értesítést kapott a panaszos.

A panaszos 2011. április 27-én panaszt nyújtott be a parkolási társaságnál a pótdíj megállapításával kapcsolatban. A panaszos kifejtette, hogy a parkolójegyét az Andrassy úton már korábban megváltotta, ennek ellenére a parkolási társaság pótdíjfizetési felszólítást helyezett el a gépkocsi szélvédőjén. A panaszos az érvényes jegy meglétére való tekintettel kérte a pótdíj eltörlését.

## **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, 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.

Jelen ügyben megállapítható, hogy a Terézvárosi Vagyonkezelő Nonprofit Zrt. (PARKOL-6 Terézvárosi Parkolási Rendszer) az Ajbt. 18. § (1) bekezdés 1) pontja alapján közszolgáltatónak minősül, tehát az ügy vizsgálatára a hatásköröm kiterjed.

### **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 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 eljárási 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. [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. [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.

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**

A parkolási társaság megkeresésemre adott válasza álláspontom szerint *félreérthető*. A társaság ugyanis kifejtette, hogy az ellenőrzés során a munkatársuk az adott gépjármű vonatkozásában várakozásra jogosító, *érvényes bizonylatot nem talált a szélvédő mögött*, ezért „nincs érvényes jegy” indokkal pótdíj megállapításáról szóló értesítést helyezett el a gépkocsin. Ugyanakkor később leírta, hogy a panaszos kérelmét az alapján utasította el, hogy az ellenőrzés idején az érintett gépjárműben *a panaszos által csatolt parkolójegy volt elhelyezve*, amely a pótdíjazás helyén történő várakozásra a gépjármű üzemmentartóját nem jogosította fel, azaz – a

parkolási társaság álláspontja szerint – a várakozási díj megfizetésére érvényesen nem került sor.

A parkolási társaság tájékoztatott, hogy *méltányosságból* biztosította a panaszos számára, hogy a kérelmét elutasító döntés kézhezvételétől számított öt naptári napon belül az értesítésen feltüntetett *alapösszeg megfizetésével* rendezheti a tartozását. A parkolási társaság hozzátette: a kézbesítés idején a tartozás feltehetően elérhette a törvényben meghatározott, egy órai várakozási díj negyvenszeres mértékét.

A panaszos a döntés átvételét követően befizette a 6000 Ft összegű pótdíjat. Ezután méltányossági kérelemmel fordult a parkolási társasághoz, fenntartva a korábbi kérelmében foglaltakat, azaz a pótdíjfizetési kötelezettség eltörlését.

A parkolási társaság kifejtette, hogy a követelésről való lemondásra méltányosság gyakorlása útján sem a pótdíj megállapítása, sem a megismételt kérelem keletkezése idején nem volt felhatalmazása. A méltányosság gyakorlását csak később, 2011. december 16-án, a 17/2010. (VI. 21.) számú helyi rendelet módosításával tette lehetővé a Terézvárosi Önkormányzat, amely a pótdíj jogosultja volt. A társaság tájékoztatott, hogy már az első, a panaszos által írt beadvány elbírálása során gyakorolta a rendelkezésére álló méltányossági döntés lehetőségét, amely által biztosította, hogy a döntés kézhezvételétől számított öt napon belül a panaszos az alapösszeg befizetésével rendezhette tartozását. Tekintettel arra, hogy a panaszos második beadványa tartalmilag megegyezett az első beadvány eredményeképp született döntéssel, a parkolási társaság arra újabb, azonos tartalmú döntéssel már nem válaszolt.

*Álláspontom szerint a korábbi beadvány alapján hozott döntéssel megegyező tartalmú ismételt beadványra adni szükséges válasz elmaradása sérti a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonsághoz fűződő, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogot.*

A parkolási társaság tájékoztatott, hogy a panaszos sem békéltető testület, sem pedig polgári bíróság előtt nem vitatta a korábbi döntését, továbbá a panaszos befizette a pótdíjtartozását, ezért a követelést rendezettnek, az ügyet pedig lezártnak tekinti.

A pótdíjazáskor hatályos Föv. Kgy. rendelet 48. § (3) bekezdése rendelkezik a parkolójegy utólagos bemutatásának lehetőségéről. Ennek értelmében amennyiben a gépjármű üzemben tartója *az ellenőrzés időpontjában érvényes parkolójeggyel rendelkezett, de azt nem jelen rendelet előírásai szerint helyezte el*, vagy a parkolójegy (vagy a mobiltelefonos parkolási díjfizetés) *érvényességének kezdő időpontja és az ellenőrzés időpontja között nem telt el 5 percnél hosszabb idő, az ellenőrzés napjától számított 5 naptári napon belül a parkolás-üzemeltető ügyfélszolgálati irodájában a parkolójegy bemutatható* (vagy a mobiltelefonos parkolási díjfizetés igazolható). *Amennyiben a bemutatott parkolójegy (vagy a mobiltelefonos parkolási díjfizetési igazolás) jelen bekezdésben foglaltaknak megfelel, a parkolás-üzemeltető a várakozási díj és pótdíjtartozást törli a nyilvántartásból.* A parkolójegy bemutatás lehetőségével (vagy a mobiltelefonos parkolási díjfizetés igazolásával) naptári hónaponként legfeljebb egy alkalommal élhet a gépjármű üzemben tartója, ha a bemutatás időpontjában az adott gépjárműre nincs 30 napnál régebbi jogosulatlan parkolási esemény miatt kiszabott és nem vitatott várakozási díj és pótdíjtartozás.

Álláspontom szerint a parkolási társaságnak a Föv. Kgy. rendelet 48. (3) bekezdése alapján lehetősége nyílt volna arra, hogy a megváltott parkolójegyet elfogadja és törölje a panaszos tartozását, tekintettel arra, hogy a parkolási társasághoz benyújtott panaszához – az ellenőrzés napjától számított öt naptári napon belül – csatolta az ellenőrzés időpontjában érvényes parkolójegyet.

A parkolási társaság – amint arra korábban utaltam, álláspontom szerint félreérhető – tájékoztatásából egyfelől kiolvasható az, hogy a panaszos nem helyezte el parkolójegyet a gépjármű szélvédője mögött; másrészt a válasz értelmezhető akként is, hogy a panaszos

elhelyezte a parkolójegyet, de az nem jogosította fel az adott helyen való várakozásra.

A hivatalomhoz érkezett parkolási ügyekkel kapcsolatos beadványok döntő hányada a belvárosi kerületek határán való várakozás során elhelyezett anomáliákkal függ össze.

Az *OBH-4090/2007. számú jelentésében* megállapítottam, hogy a Föv. Kgy. rendelet szerinti eltérő tulajdonviszonyokon alapuló, nem egységes parkolási rendszer hatását tekintve a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, illetve a jogállamiság elvéből következő tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha annak alapján az autóst – aki a tulajdoni viszonyokról, azok jelentőségéről nem kap megfelelő tájékoztatást – azért kötelezik parkolási díj és pótdíj megfizetésére, mivel a lakossági várakozási hozzájárulás vagy a megváltott parkolójegye alapján nem a kerületi önkormányzat, hanem a fővárosi önkormányzat tulajdonában lévő területen parkol. Nem várható el ugyanis az autóstól, hogy minden egyes parkolás alkalmával annak tudatában legyen, hogy a kerületen belül az adott területen történő parkolásra őt a lakossági várakozási hozzájárulása, vagy az érvényes parkolójegye feljogosítja-e. A jelentésben kiemelttem, hogy az is alapvető jelentőségű, hogy az autóst ne érje indokolatlan zaklatás azért, mert a parkolójegyet nem a megfelelő automatánál váltotta meg.

A javaslataim között szerepelt a várakozásra vonatkozó jogszabályok módosítása annak érdekében, hogy a kerülethatárokon az egyes parkolási társaságok által üzemeltetett területen váltott parkolójegyek egymással kompatibilisek legyenek, azaz a parkolási társaságok fogadják el egymás parkolójegyeit, hogy valóban létrejöhessen az ügyfél centrikus, egységes fővárosi gyakorlat.

Az *AJB-5282/2010. [https://www.ajbh.hu/documents/10180/105926/201005282.rtf]* számú jelentésében – hivatkozva az *OBH-4090/2007. számú jelentésben* foglaltakra – felkértem a főpolgármestert, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a fővárosi kerülethatárokon a parkolási társaságok egymás parkolójegyeit elfogadják, megteremtve az ügyfélbarát és egységes fővárosi gyakorlat alapjait.

Az elmúlt években a hivatalomhoz érkező beadványok alapján megállapítható, hogy az egységes fővárosi parkolási rendszer nem valósult meg. A fővárosi parkolási társaságok száma megnőtt, kerületekre aprózódott. A fővárosban jelenleg – a teljesség igénye nélkül – a Centrum Parkoló Kft., a Budapesti Önkormányzati Parkolási Kft., valamint az egyes kerületekben a következő parkolási társaságok látják el a közterületi parkolással összefüggő feladatokat.

A *II. kerületben* kialakított várakozási övezetekben parkolás-üzemeltetési rendszer üzemeltetését az Önkormányzat Polgármesteri Hivatala Városrendészeti és Környezetvédelmi Irodája végzi. Az *V. kerületben* a 2012. december 31-én megszűnt Fővárosi Közterületi Parkolási Társulás helyett Belváros-Lipótváros Közterület-felügyelete látja el a parkolással összefüggő feladatokat. Az *VI. kerületben* közterületi fizetőparkolás üzemeltetési feladatait a Terézvárosi Vagyonkezelő Zrt. (PARKOL-6 Terézvárosi Parkolási Rendszer) látja el. Az *VII. kerületben* az ER-PARK Kft. üzemelteti a parkolási rendszert. Az *VIII. kerületben* a közterületi parkolóhelyek üzemeltetését a Józsefvárosi Közterületi-és Parkolási Rendészet végzi. Az *IX. kerületben* a Ferencvárosi Parkolási Kft. látja el a közterületi parkolással összefüggő feladatokat. Az *XIII. kerületben* a fizető parkolással kapcsolatos teendőket a XIII. Kerületi Közszolgáltató Zrt. végzi.

Az *AJB-6797/2012. [https://www.ajbh.hu/documents/10180/108908/201206797.rtf]* számú jelentésem a VI. és VII. kerület határán lévő Király utcában történt pótdíjazással függ össze. A panaszos a VII. kerületi önkormányzat által kiállított lakossági várakozási hozzájárulással rendelkezett, azonban az igazoló matrica nem volt elhelyezve a szélvédő mögött, ezért a parkolási társaság pótdíjfizetési felszólítást helyezett el a panaszos gépkocsiján. A parkolási társaság kifejtette, hogy a parkolójegyek, illetve a várakozási engedélyek érvényességét elektronikus úton kérdezik le, azonban jelenleg még nem biztosított, hogy a két kerület parkolási társasága egymás



adatbázisaihoz hozzáférjen. Ily módon a parkolási társaságok munkatársai ellenőrizni tudnák, hogy az adott gépjármű üzemeltetője rendelkezik-e érvényes parkolójeggyel vagy lakossági várakozási hozzájárulással. Amennyiben igen, elkerülhető volna a felesleges pótdíj kiszabása.

Az ügy ismét rámutatott a kerülethátárokon való parkolás problémájára, a parkolójegyek, illetve a lakossági várakozási hozzájárulások az egyes parkolási társaságok általi kölcsönös elfogadásának mindezedig kidolgozatlan gyakorlatára.

*Mindebből következően megállapítom, hogy az egységes, az ügyfelek számára átlátható, és egyértelmű feltételrendszer alapján működtetett parkolási rend hiánya a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonsághoz fűződő, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben idéz elő és tart fenn visszásságot.*

### **Intézkedéseim**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Terézvárosi Vagyonkezelő Nonprofit Zrt. vezérigazgatóját*, hogy a Főv. Kgy. rendelet 48. § (3) bekezdésére tekintettel fontolja meg a panaszos által befizetett 6000 Ft összegű alapdíj visszautalását.

Az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem Budapest Főváros főpolgármesterét*, hogy kezdeményezze Budapest Főváros egységes parkolási rendszerének a kialakítását, amely egyértelműen és átláthatóan szabályozza a kerülethátárokon történő gépjárművel várakozás esetén a parkolójegyek, illetve lakossági várakozási engedélyek kölcsönös elfogadásának feltételeit.

Budapest, 2013. június

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-275/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Berkes Lilla

#### **Az eljárás megindítása**

A panaszos azért fordult Hivatalomhoz, mert sérelmesnek találta a kadarkúti rendőrök járőreinek vele szemben való eljárását, valamint Kadarkút jegyzőjének csendháborítás szabálysértés miatt kiszabott szabálysértési bírságát.

Az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot folytattam, amely során megkerestem Kadarkút Város Önkormányzat jegyzőjét, valamint a Kaposvári Rendőrkapitányság vezetőjét.

#### **Megállapított tényállás**

A tényállást a panaszban foglaltak, a Kaposvári Rendőrkapitányság vezetője által rendelkezésre bocsátott iratok, valamint Kadarkút Város Önkormányzat Jegyzője által megküldött tájékoztatás alapján állapítottam meg.

A panaszos sérelmezte, hogy a szomszédja 14 éves lányának bejelentésére kikerülő rendőrök azt közölték vele, hogy „született egy bírósági ítélet, ami által elrendelt távoltartás megszegése miatt bevisszük.” A panaszos közölte, hogy ilyen jogerős ítélet nincsen és kétségbe vonta a bejelentő szavahihetőségét. Ekkor a rendőrök a fia szeme láttára brutálisan léptek fel vele szemben, földre lökték, megbilincseltek és sértegették. Nem indokolták meg, hogy miért

állították elő, feleségét és ügyvédjét sem értesíthette. Legnagyobb megdöbbenésére feljelentették jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség, és csendháborítás szabálysértés elkövetése miatt. Megjegyzi, tanyáját 32 hektár saját tulajdonú föld veszi körül, ha kiabált volna, akkor is képtelenség, hogy megzavarta volna vele a környéken lakók nyugalma.

A Kaposvár Rendőrkapitányság Közrendvédelmi Osztály Kadarkút Rendőrőrs járőrei jelentésükben az alábbiak szerint írták le a történeteket:

A szolgálatban lévő járőrök 2010. november 13-án 17 órakor jelentek meg a panaszos otthona előtt, mert a kadarkúti rendőrőrs telefonjára bejelentést tett a panaszos 14 éves szomszédja, hogy a panaszos fenyegeti őt.

A járőrök a helyszínen meghallgatták a bejelentőt, aki elmondta, hogy éppen hazafelé tartott, amikor meghallotta, hogy egy jármű közeledik feléje. Amikor felismerte, hogy a szomszéd gépkocsijáról van szó, megállt, hogy ne is találkozzanak, mivel a család rossz viszonyt ápol vele. Amikor a bejelentő tovább haladt az úton, arra lett figyelmes, hogy a panaszos kocsija nagy hanggal elindul felé. Mivel látta a panaszoson, hogy ittas állapotban van, így azt feltételezte, hogy el akarja ütni. Amikor félreugrott, a panaszos megállt mellette a kocsival és elkezdte szidalmazni, fenyegetni.

A szidalmak után a bejelentő felhívta édesanyját, aki azt javasolta neki, hogy értesítse a rendőrséget. A bejelentő elmondta, hogy az események alatt végig jelen volt a panaszos gyermeke is.

A bejelentő a járőröknek átadta a Kaposvári Városi Bíróság 2010. október 5-én hozott határozatát, melyben a bíróság arra kötelezte a panaszost, hogy tartsa magát távol a bejelentőtől és családjától.

A járőrök meg kívánták hallgatni a panaszost is, ám amikor ő szemmel láthatóan ittas állapotban kiment a háza elé, közölte a járőrökkel, hogy semmit nem fog mondani az ügyvel kapcsolatban. Végig kiabált, és ordítva közölte állításait a járőrökkel. A járőrök felhívták a figyelmét szabálysértő magatartására, valamint figyelmeztették, hogy hagyja azt abba. A panaszos a felszólításra további szitkozódással és ordítással válaszolt. Ekkor ismételt felszólították, azonban cselekményét nem volt hajlandó befejezni. A járőrök közölték a panaszossal, hogy csendháborítás szabálysértés továbbfolytatása miatt előállítják a Kaposvári Rendőrkapitányságra. A panaszos kijelentette, hogy „őt nem viszik sehová” és elindult a háza felé. A járőrök felszólították, hogy álljon meg. Mivel ennek a felszólításnak nem tett eleget, a járőrök bilincs alkalmazását tartották indokoltnak. A panaszos a rendőri intézkedésnek aktívan ellenállt, az intézkedés alól magát kivonta, folyamatosan kezeivel hadonászott. A járőrök ekkor testi kényszert alkalmaztak, majd a lápsöprési technika alkalmazásával a panaszost a földre fektették és ott megbilincseltek. A bilincselés során a panaszos mindvégig ellenállt, amiből kifolyólag 1-2 cm-es hámsérüléseket szenvedett a könyökén, illetve a jobb vállán.

A panaszost 18 óra 30 perckor átadták a kadarkúti rendőrőrs főtörzsőrmesterének, aki a Kaposvári Rendőrkapitányság előállító helyiségébe szállította, majd ott 18 óra 55 perckor elhelyezte.

A panaszos fiát a feleségére bízta, akivel közölték, hogy a panaszost a Kaposvári Rendőrkapitányságra előállítják.

A panaszost 22 óra 15 perckor orvosi vizsgálat céljából a Városkörnyéki Ügyeletre szállították, majd ezt követően 22 óra 40 perckor szabadon bocsátották.

A rendőri jelentés szerint a panaszossal szemben igazoltatás, személyi szabadságában korlátozott személy átvizsgálása, illetve előállítás végrehajtására került sor. Az eljáró rendőrök testi kényszert, illetve bilincset alkalmaztak. A bilincshasználat indoka a támadás, illetve szökés megakadályozása, továbbá az ellenszegülés megtörése volt. Az intézkedés során sérülés

keletkezett, amelynek ellátásáról gondoskodtak. A panaszos kérte hozzátartozójának kiértesítését, ami a helyszínen, illetve 19 óra 5 perckor megtörtént. Az előállítás okáról szóló tájékoztatót, illetve az annak idejéről szóló igazolást kiadták, a panaszos az előállító helyiségben történő elhelyezéssel kapcsolatos jogairól és kötelezettségeiről szóló írásos tájékoztatót megkapta. Az előállítás időtartama 5 óra 30 perc volt. A parancsnoki vélemény és kivizsgálás szerint a rendőri intézkedés, illetve a kényszerítőeszköz-alkalmazás jogszerű, szakszerű, illetve arányos volt.

Megkeresésemre a Kaposvári Rendőrkapitányság vezetője tájékoztatót arról, hogy a járőrök által egyébként személyesen is ismert panaszost igazoltatni akarták, azonban ő nem volt hajlandó együttműködni a rendőrökkel. Arról nincs tudomása, hogy a panaszos azon állítása, mely szerint személyi igazolványát a felesége hozta ki a házból, valós lenne. A testi kényszer, a bilincshasználat és az előállítás jogalapjával kapcsolatban parancsnoki kivizsgálásra került sor, amely jog- és szakszerűnek minősítette az előállítás végrehajtását és a kényszerítő eszközök alkalmazását.

A panaszos beadványához csatolta a Kadarkút Város Önkormányzat Jegyzője határozatát, amelyben csendháborítás szabálysértés elkövetése miatt 25 000 Forint bírság megfizetésére kötelezték. A jegyző tájékoztatót, hogy a panaszos kifogással élt a határozattal szemben. A bíróság döntését a szabálysértési hatósággal a megkeresés időpontjáig nem közölte.

### **Érintett alapvető jogok**

- *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.”)

### **Alkalmazott jogszabályok**

- a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.);
- a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.)
- az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: SzR.)
- a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat)

### **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) bekezdésének a), illetve f) pontjai szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási, illetve 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 rendőrség rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

A vizsgált eseménykor hatályos Sztv. 32. § (1) bekezdése értelmében szabálysértés miatt – ha a szabálysértést meghatározó jogszabály másként nem rendelkezik – a községi, városi, megyei jogú városi, fővárosi kerületi jegyző jár el. A jegyző szabálysértési jogkörben eljárva államigazgatási szervnek minősül, így tevékenysége az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

Az Ajbt. 18. § (3) bekezdés e) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja a bíróság tevékenységét. Ugyanezen szakasz (7) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult. A panaszos kifogással élt a jegyző szabálysértési határozatával szemben, amelyet az Sztv. 36. § (1) bekezdése szerint a helyi bíróság bírál el, ezért hatásköröm – a fentieknek megfelelően – a csendháborítás szabálysértés elkövetésével, illetve a lefolytatott szabálysértési eljárással összefüggésben kizárt.

### **Az ügy érdemében**

Hatásköröm kizártsága miatt annak megállapítására tehát, hogy valóban elkövette-e a panaszos a terhére rótt csendháborítás szabálysértését, nincs lehetőségem, azt az előterjesztett kifogás vizsgálata során a bíróság jogosult megtenni. Megvizsgálhattam viszont, hogy a szabálysértés elkövetésének gyanúja fennállt-e a rendőri intézkedés idején, az ugyanis szükséges, de nem elégséges feltétele a rendőri intézkedésnek. Elsőként azt vizsgáltam meg, hogy indokolt volt-e a rendőrök megjelenése a telefonos bejelentés alapján, ezt követően kitérek arra, hogy a panaszos magatartása alapjául szolgálhatott-e a rendőri intézkedéseknek, kényszerítőeszköz-alkalmazásoknak, fennálltak-e az előállítás feltételei, illetve kitérek az előállítás időtartamára, a hozzátartozó értesítésének jogára, végül pedig az igazoltatás kérdésére.

Az iratok alapján megállapítható, hogy azért került sor rendőri intézkedésre, mert bejelentés érkezett a panaszos – az esetkor 14 éves – szomszédjától, amely szerint a panaszos fenyegeti őt.

Az Rtv. 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy 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. A 13. § (1) bekezdés értelmében 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 bejelentésben említett fenyegetés által megvalósulhat szabálysértés (pl. veszélyes fenyegetés, garázdaság), illetve bűncselekmény (pl. kényszerítés), illetve ilyen jellegű cselekmények előzménye is lehet, ezért fennállt a rendőrség intézkedési kötelezettsége, vagyis az, hogy a helyszínen győződjenek meg a bejelentés valóságtartalmáról.

A rendőri jelentés szerint a panaszos a járőrök jelenlétében ittas állapotban folyamatosan ordított, e magatartása a járőrök véleménye szerint alkalmas volt a környék lakói pihenésének és nyugalmanak megzavarására, ezért felszólították, hogy cselekményével hagyjon fel. Ezzel szemben a panaszos állítása szerint a rendőrök azzal indokolták az intézkedést, hogy megszegte a távollatásról szóló bírósági döntést.

Alapvető probléma, hogy kívülálló tanú hiányában ombudsmani eszközökkel nem oldható fel a rendőri jelentés és a panaszban foglaltak közötti ellentmondás, így nem tisztázható a tényállás, vagyis az, hogy a panaszos milyen állapotban, milyen magatartást tanúsított, és az

eljáró rendőrök mivel indokolták intézkedésüket, illetve mit tartalmazott a felszólításuk, ezért e körben visszásságot nem állapítottam meg.

Függetlenül azonban ettől, fontos azon követelmény rögzítése, hogy az Rtv. 20. § (2) bekezdése értelmében a rendőr az intézkedés megkezdése előtt – ha az a rendőri intézkedés eredményességét veszélyezteti, az intézkedés befejezésekor – köteles nevét, azonosító számát, valamint az intézkedés tényét és célját szóban közölni. Az V. és VI. fejezetben foglalt intézkedések, illetve kényszerítő eszközök alkalmazását követően pedig a rendőr köteles az intézkedés alá vont személyt tájékoztatni az Rtv. szerinti panasz lehetőségéről.

Az idézett rendelkezés kötelességévé teszi a rendőrnek az intézkedésével kapcsolatos tájékoztatást, amelynek az ad különleges jelentőséget, hogy az garanciális jellegű a jogorvoslati (panasztételi) jog szempontjából, hiszen az intézkedéssel érintett személy a rendőr által adott tájékoztatás alapján tudja érdemben gyakorolni panasztételi jogát, vagyis dönteni arról, hogy kíván-e élni panasszal az intézkedéssel szemben.

Fontos kiemelni, hogy önmagában az, hogy helytelen tájékoztatást adnak a rendőrök az intézkedés jogalapjáról, még nem teszi magát az intézkedést is jogszerűtlenné, vagyis ha fennállt valamilyen jogalap, legyen az a csendháborítás, a távoltartás megszegése, vagy éppen a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség, még ha erről nem is tájékoztatták megfelelően a panaszost, intézkedéseket ezek miatt akkor is lehetett foganatosítani.

Tekintettel a tájékoztatással kapcsolatos ellentmondásokra, megvizsgáltam, hogy a felmerült indokok valamelyike egyébként alapjául szolgálhatott-e a panasszal szemben foganatosított előállításnak.

Az előállítással kapcsolatban az Rtv. különbséget tesz kötelező, illetve mérlegelési jogkörben gyakorolható előállítási okok között. Az Rtv. 33. § (1) bekezdésben felsorolt esetek pl. szándékos bűncselekmény elkövetésén való tettenérés miatt kötelező az előállítás, míg a (2) bekezdésben felsoroltak esetén az rendőri mérlegelés tárgya. A (2) bekezdés f) pontja szerint a rendőr a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt, aki a szabálysértést az abbahagyásra irányuló felszólítás után is folytatja. A különbségtétel alapvető: alkotmányos követelmény, hogy a (2) bekezdésben szabályozott mérlegeléses esetekben az eljáró rendőr valóban elvégezze a szükséges mérlegelést és az alapján döntse el, hogy szükség van-e előállításra, amely súlyos jogkorlátozó eszköz, hiszen a személyi szabadság ideiglenes elvonásával jár. Önmagában tehát az a tény, hogy a rendőrségnek a hatályos jogszabályok alapján valamilyen intézkedés megtételére jogi lehetősége (általános felhatalmazása) van, semmi esetre sem jelenthet eljárási automatizmust. A megfelelő rendelkezés alapján elrendelt intézkedés arányosságát, az alapjogok érvényesülése szempontjából minden esetben vizsgálni kell.

Az eset kapcsán három lehetőség merült fel: a csendháborítás, a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség, illetve az elrendelt távoltartás szabályainak szándékos megszegése. Ezek közül az első kettő eset a mérlegeléses, a harmadik pedig a kötelező előállítás okai közé tartozik.

A csendháborítással kapcsolatban az Szt. 6. § (1) bekezdése kimondja, hogy az követi el a szabálysértést, aki lakott területen, az ott levő épületben, vagy az ahhoz tartozó telken, tömegközlekedési eszközön, továbbá természeti és védett természeti területen indokolatlanul zajt okoz, amely alkalmas arra, hogy mások nyugalma, illetve a természeti vagy a védett természeti értéket zavarja.

A szabályozás szerint tehát vizsgálni kell, hogy zajokozás történik-e, az indokolatlan-e, ha igen, hol történik (lakott területen, lakott területen épületben, az ahhoz tartozó telken, vagy tömegközlekedési eszközön), illetve alkalmas-e arra, hogy akár másokat, akár a természetet zavarja.

E körülmények vizsgálata és mérlegelése az eljáró hatóság feladata, a hatóság jogosult eldönteni, hogy zavaró-e a hangoskodás például a szomszédok számára, ha a zaj forrása egyébként távol van, hallható-e egyáltalán, és ha igen, mennyire, illetve ha a zajnak egyébként nincsenek emberi fültanúi, attól még a természeti értékeket zavarhatja-e. Természeti érték egyébként a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 4. § a) pontja szerint a természeti erőforrás, az élővilág és a fennmaradásához szükséges élettelen környezete, valamint más – e törvényben meghatározott –, természeti erőforrásnak nem minősülő környezeti elem, beleértve a védett természeti értéket is. A rendőrségnek e körülményeket mérlegelve kell döntenie arról, hogy fennáll-e az intézkedési kötelezettsége, ha igen, akkor milyen eszközökkel avatkozik be. E körben foganatosíthat egyrészt az Rtv. szerinti rendőri intézkedéseket, másrészt szabálysértési feljelentést kell tennie. A szabálysértési eljárás lefolytatására a jegyző jogosult, vagyis a rendőrnek a helyszínen annyit kell mérlegelnie, hogy a szabálysértés elkövetésének a gyanúja fennáll-e és ennek tükrében kell cselekednie, azt, hogy ténylegesen megvalósult-e a szabálysértés, a jegyző eljárás lefolytatásával dönti el.

A jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség kapcsán ki kell emelni, hogy az Rtv. 19. § (1) bekezdése kimondja, hogy 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. A (2) bekezdés értelmében pedig a rendőr jogszerű intézkedésének való ellenszegülés esetén az Rtv.-ben meghatározott intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazhatók.

Az idézett rendelkezés értelmében tehát mindaddig, amíg a rendőr intézkedése nem nyilvánvalóan (mérlegelés nélkül, kétséget kizáróan) jogszerűtlen, addig annak mindenki köteles magát alávetni. Vagyis ha a rendőröknek a magatartás abbahagyására való felszólítása nem volt nyilvánvalóan jogszerűtlen, annak eleget kellett tenni. Jelen esetben a panaszos magatartása kapcsán a kiabálás, a bejelentett fenyegetés, illetve az ittas vezetés miatt is szabálysértés elkövetésének a gyanúja merült fel. Függetlenül attól, hogy ezeket, illetve ezek közül bármelyiket megvalósította-e a panaszos, az mindenképpen megállapítható, hogy a rendőri felszólítás nem volt nyilvánvalóan jogszerűtlen, ezért fennállt a panaszos kötelezettsége arra, hogy a felszólításnak eleget tegyen.

Az Szr. 40/A. §-a a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenséget szabálysértésnek nyilvánította. Hasonlóképpen, a csendháborítás is szabálysértésnek minősül az Szr. 6. § (1) bekezdése alapján. Ebből fakadóan, ha a rendőri felszólításnak – irányuljon az akár a csendháborítás abbahagyására vagy bármi másra – az érintett nem tesz eleget és magatartását tovább folytatja, a szabálysértés továbbfolytatásának gyanúja az Rtv. idézett 33. § (2) bekezdés f) pontja alapján előállítást alapozhat meg.

Megjegyzem ugyanakkor, hogy – még 2008 májusában – az Alkotmánybírósághoz fordultam a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértési tényállás alkotmányellenességének megállapítása, valamint a támadott rendelkezés megsemmisítése érdekében. Álláspontom szerint ugyanis a tényállás túlságosan elvont megfogalmazása („nem engedelmeskedik”) önkényes jogértelmezés veszélyével jár, így nem felel meg a jogállamiságból következő jogbiztonság követelményének. Tekintettel továbbá arra, hogy az alkotmányos büntetőjog elvéből eredő tartalmi követelmények az ún. kriminális jellegű szabálysértések körére is vonatkoznak, ezzel az alkotmányos elvvel kapcsolatban is súlyos aggályok vetődnek fel.

E szabálysértési tényállás álláspontom szerint sérti a jogállamiság elvét, a belőle levezethető jogbiztonság követelményét, amely magában foglalja a normavilágosság

követelményét, továbbá megköveteli a jogi szabályozás egyértelműségét. A rendőrségi intézkedésekkel összefüggő ombudsmani gyakorlat során egyértelművé vált számomra, hogy a szóban forgó, általános szankcionálási lehetőséget adó rendelkezésen önkényes jogértelmezés alapulhat.

A távoltartással kapcsolatban indokolt kiemelni, hogy a távoltartás a büntetőeljárásról szóló 1989. évi XIX. törvény értelmében kényszerintézkedés, amit bíróság rendel el, tízötlet hatvan napig terjedő időtartamra és az elrendeléssel végrehajtható. Az elrendelt távoltartás szabályainak szándékos megszegésének szankciója a terhelt előzetes letartóztatása, illetve rendbírsággal sújthatósága. A távoltartás szabályainak megszegését az Rtv. 33. § (1) bekezdés d) pontja kötelező előállítási okként szabályozza, vagyis ha a rendőröknek bemutatott bírósági végzésben távoltartást rendelt el a bíróság és annak időtartamába a vizsgált esemény beletartozott, akkor az kötelező előállítást kellett, hogy maga után vonjon. Tekintettel azonban arra, hogy a megküldött iratokban a rendőrség nem hivatkozott erre, ezért e körülmény fennállását nem vizsgálom.

A csendháborítás, illetve a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség továbbfolytatása megalapozhat előállítást, ahogy azonban azt fent hangsúlyoztam, önmagában ettől nem lesz az intézkedés jogszerű, szükséges még az is, hogy olyan körülmények álljanak fenn, amelyek mindenképpen szükségessé, gyakorlatilag elkerülhetetlenné teszik ezen intézkedés alkalmazását. Ilyen lehet például az, ha a szabálysértés folytatása másként nem törhető meg. A rendelkezésre álló információk e kérdés megítélését azonban nem teszik lehetővé. Még ha kiabált is a panaszos a saját telkén és ezzel meg is valósított szabálysértést (amit jelen ügyben a bíróságnak kellett megítélnie), illetve a rendőri felszólításnak nem tett eleget, egyáltalán nem biztos, hogy például a rendőrök távozásával önszántából ne hagyott volna fel azzal. *A rendőrségi iratok nem részletezik az előállítás mellett szóló egyéb érveket, így nem tárhatóak fel teljes körűen az eset körülményei, ebből fakadóan pedig nincs lehetőségem visszásság megállapítására.*

Az Rtv. 33. § (3) bekezdése 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.

*Az előállítás időtartama vizsgálatának előkérdése az előállítás szükségessége, tekintettel azonban arra, hogy azt a tényállás tisztázatlansága miatt nem volt lehetőségem megítélni, ezért az előállítás időtartamával kapcsolatban sincs lehetőségem visszásságot megállapítani.*

Azt azonban e körben is szükséges rögzíteni, hogy az Rtv. 15. §-ában rögzített arányosság elvének értelmében a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával, illetve 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.

Az arányosság elve irányadó az előállítás időtartamának vizsgálatakor is, vagyis önmagában a nyolc órán keresztül való fogvatartásra való feljogosítottság nem jelenti egyszersmind azt is, hogy minden, ilyen tartamú fogvatartás jogszerűnek minősül. Mivel az előállítás időtartama a rendőri intézkedés kezdetétől számítandó, így az alatt került sor a panaszossal szemben a helyszínen foganatosított intézkedésekre, majd a panaszos átszállítására a Kaposvári Rendőrkapitányságra, illetve sérülései miatt az orvosi ügyeletre is, illetve az előállítással kapcsolatos különböző adminisztratív feladatok ellátására. Nem került sor ugyanakkor a panaszos meghallgatására, illetve a szabálysértési eljárás lefolytatására. Az előállítás időtartama végül 5 óra 30 percet vett igénybe.

A kényszerítőeszköz-alkalmazások (testi kényszer, bilincs) tekintetében ki kell emelni, hogy ellenszegülés esetén az Rtv. 47. §-a alapján testi kényszert, a 48. § d) pontja alapján pedig bilincset is lehet alkalmazni.

Az Rtv. 16. §-a kimondja, hogy a rendőr kényszerítő eszközt a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén és 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 e nélkül is biztosítható.

Az intézkedéskor hatályos Szolgálati Szabályzat 58. § (1) bekezdése pedig azt is kimondja, hogy a kényszerítő eszközök Rtv. szerinti meghatározásának sorrendje fokozatosságot is jelent, súlyosabb kényszerítő eszköz csak akkor alkalmazható, ha az enyhébb kényszerítő eszköz alkalmazása nem vezetett eredményre, vagy sikere eleve kilátástalan. Ennek megfelelően tehát elsőként testi kényszert lehet alkalmazni, és ha az nem vezet eredményre, illetve alkalmazása eleve kilátástalan, akkor kerülhet sor a bilincselésre.

*Kívülálló tanú hiányában a testi kényszer, illetve a bilincs alkalmazása indokoltságának kérdését sem tudom feltárni, így e körben visszásságot nem állapítok meg.*

Azt ugyanakkor a bilincshasználat kapcsán általános jelleggel fontosnak tartom rögzíteni, hogy az Rtv. pontosan meghatározza azon okokat (önkárosítás, támadás, szökés megakadályozása, ellenszegülés megtörése), amelyek fennállása esetén bilincs alkalmazható és az eljáró rendőrnek alapvető kötelessége ezen okok fennállásának vizsgálata, *a bilincselés sosem lehet automatikus*. Ennek megfelelően, ha a testi kényszer elégséges az ellenszegülés megtörésére, a bilincshasználat ezen okból már nem indokolt, vagy egy másik példával élve, idős személyek esetében alappal lehet abban kételkedni, hogy az érintett szökésének veszélye fennáll-e.

A hozzátartozó kiértesítéséről az Rtv. 18. § (1) bekezdése rendelkezik. Eszerint a fogvatartott részére biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy egy hozzátartozóját vagy más személyt értesítsen, feltéve, hogy ez nem veszélyezteti az intézkedés célját. Ha a fogvatartott nincs abban a helyzetben, hogy e jogával élhessen, az értesítési kötelezettség a Rendőrséget terheli. Ha a fogvatartott fiatakorú vagy gondnokság alá helyezett, haladéktalanul értesíteni kell törvényes képviselőjét vagy gondnokát. Fogvatartott az Rtv. értelmező rendelkezései szerint többek között az elfogott és előállított személy. A kiértesítés jelentőségét egyrészt az adja, hogy e révén tudja az érintett személy értesíteni hozzátartozóit hollétéről, másrészt garanciális jelentőségű a védelemhez való jog gyakorolhatósága szempontjából is. Erre való tekintettel tehát nem elégséges, ha a helyszínen, az intézkedéskor közlik az előállítandó személy hozzátartozójával, hogy férjét hova fogják előállítani, a kiértesítés jogát a befogadást követően is biztosítani kell. *Jelen esetben a panaszos szerint erre nem került sor, az iratok szerint azonban igen, 19 óra 5 perckor, ezért az ellentmondásokra való tekintettel visszásságot nem állapítok meg.*

Végezetül ki kell térni a panaszos igazoltatására is. A panaszos állítása szerint nem került sor személyazonosságának megállapítására, az összefoglaló jelentés szerint a rendőrök egyrészt ismerték a panaszost, másrészt megkísérelték igazoltatni, ő azonban ennek nem tett eleget. Hasonlóan az intézkedés többi eleméhez, itt sem lehet megállapítani, hogy pontosan mi is történt, azonban önmagában az igazoltatás elmaradása alapjogot nem érint. Az igazoltatás célja az adott személy személyazonosságának megállapítása, így ha a személyazonosság egyébként ismert, akkor ezen intézkedés lefolytatása nem indokolt.

## **Intézkedésem**

Tekintettel a tényállás tisztázhatatlanságára, alapvető joggal összefüggő visszásságot nem



állapítottam meg, így a konkrét ügy vonatkozásában ajánlást nem teszek. Felhívom ugyanakkor a Kaposvári Rendőrkapitányság vezetőjének a figyelmét arra, hogy a jelentésben foglalt, az intézkedések, illetve kényszerítőeszköz-alkalmazások végrehajtására vonatkozó, általános jellegű megállapításokra hívja fel az állományba tartozó rendőrök figyelmét.

Budapest, 2013. április

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-280/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Berkes Lilla

**Az eljárás megindítása**

2010-ben a vagyon elleni bűncselekmények száma Magyarországon 273.613, 2011-ben 256.175 volt, az általuk okozott kár 2010-ben 139,9 milliárd forint, míg 2011-ben 123,6 milliárd forint volt. [<http://www.mklu.hu/repository/mkudok5877.pdf>]

Az esetek sikeres felderítésében nagy szerepet játszhat az eltűnt tárgyak (okmányok, értéktárgyak, különösen gépjármű) haladéktalan körözése, amelyre a rendőrségnek jogszabályi kötelezettsége van. Kérdésként merül fel, hogy a feljelentés megtételétől, illetve az eljárás elrendelésétől számítva mennyi idő alatt születik meg a tárgykörözés elrendelésére irányuló határozat és azt mennyi idő alatt hajtja végre a rendőrség, ugyanis a késedelemnek a bűncselekmény felderítése céljából rendkívül hátrányos következményei lehetnek pl. az elloptott gépjárművet kiviszik az országból, okirattal visszaélnék, tárgyakat értékesítenek, szétbontanak, beépítik.

A személyek jogainak és érdekeinek védelme érdekében az erre jogosult és kötelezett szervezeteknek a jogszabályi előírásoknak megfelelően fel kell lépnie. Ebből fakadóan a sérelmet szenvedett személy okkal várhatja el azt, hogy a hatóság – jelen esetben a rendőrség – intézkedést tegyen a vagyon elleni bűncselekmények felderítésére és szankcionálására. Abban az esetben azonban, ha a rendőrség az olyan alapvető eljárási cselekményeket sem fogantatosítja megfelelő időben, mint amilyen a tárgykörözés elrendelése és annak felvitele a Körözési Információs Rendszerbe (a továbbiakban: KIR), egyrészt jogszabályi kötelezettséget sért, másrészt jelentősen csökkenti annak az esélyét, hogy az eltűnt tárgy megkerüljön, amely összességében felveti a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúját. Kérdésként merül fel továbbá, hogy a hatóság olyan jellegű mulasztása, amely révén csökken a tulajdonos birtokából kikerült dolog megtalálásának esélye, eléri-e a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásság szintjét. Önmagában ugyanis a tárgykörözés elrendelése nem jelent garanciát arra, hogy az elloptott autót vagy egyéb értéktárgyat sikerült megtalálni. A kérdés megítélése nagyban függ attól, hogy mennyire hatékony eszköz a tárgykörözés.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján 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 a vagyon elleni bűncselekmények által érintettek száma igen magas, és a rendőrség tárgyköörözéssel kapcsolatos tevékenysége alapvető jogokat érint, továbbá tekintettel arra is, hogy a tárgyköörözés elrendelése tipikusan olyan intézkedés, amelynek megtételéről, illetve elmaradásáról a sértettek ritkán értesülnek, így azzal szemben sok esetben fellépni sincs lehetőségük hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam. A vizsgálat során – az ország bűnözési térképét alapul véve – megkerestem a bűnözéssel leginkább, illetve legkevésbé fertőzött Balatonfüred, Fonyód, Székesfehérvár, Veszprém, Kecskemét, Ajka, Miskolc, Gödöllő, Komló, Szerencs, Szolnok, Püspökladány, Sarkad, Siklós és Győr városok rendőrkapitányságait, illetve helyszíni vizsgálatot folytattam a XI. kerületi rendőrkapitányságon.

### **Megállapított tényállás**

1) Munkatársaim előre be nem jelentett helyszíni vizsgálatot folytattak a BRFK XI. kerületi Rendőrkapitányságon. A Bűnügyi Osztály vezetője elmondta, hogy a kapitányság illetékességi területéhez tartozik az Auchan (Savoya park), az Allee, illetve egy Tesco is, így gyakoriak a lopások. Náluk az a bevett rend, hogy vagy az ügyeletes, vagy pedig a panaszirodán lévő személy veszi fel a bejelentést/feljelentést és ő rögtön intézkedik is a tárgyköörözés elrendeléséről és az adott tárgy egyedi azonosító jeleinek a Köörözési Információs Rendszerbe való felviteléről. Amennyiben tömeges jelleggel fordulnak elő vagyon elleni bűncselekmények, külön embert is berendel ugyanennek a feladatnak az ellátására.

A helyszíni vizsgálat során munkatársaim megtekintették az előző hónapban elrendelt tárgyköörözések iratanyagát, amelyekből szintén az derült ki, hogy a feljelentéssel egy napon elrendelték az eltűnt tárgyak köörözését.

Kérdésre az osztályvezető elmondta, hogy akkor késlekednek csak az elrendeléssel, ha a köörözendő tárgy egyedi azonosító jelét nem tudja a tulajdonos megadni pl. kerékpár száma, mobiltelefon IMEI jele. Ez utóbbi esetben megkeresik a mobilszolgáltatókat. A szolgáltatók az utóbbi időben már gyorsabban válaszolnak, azonban egy rendőrkapitányság kérése nem rendelkezik akkora prioritással, mintha az NNI vagy az ORFK kérne információt egy kiemelt bűnügyben. A gépjárművek és az okmányok adatait a nyilvántartásban maguk is meg tudják nézni, így itt nincs szükség arra, hogy a sértett szolgáltatson adatokat.

Az egyik megtekintett ügyben a sértett amerikai állampolgár, minden okmánya amerikai, így arról a rendőrség nem rendelkezett információval, ezért nem köörözik az iratokat. További kérdésre az osztályvezető elmondta azt is, hogy akkor is elrendelik a tárgyköörözést, ha egyébként az ügyet másik rendőrkapitánysághoz kellene áttenni, ugyanakkor ők már kaptak úgy iratanyagot áttétellel, hogy az ügyben ez nem történt meg.

Magának az intézménynek a hatékonyságával kapcsolatban az osztályvezető annyit jegyzett meg, hogy gépjárművet megtalálni szinte lehetetlen, bár éppen munkatársaim ott-tartózkodása alatt kapott arról értesítést, hogy egy 6 éve keresett gépkocsit megtaláltak Ukrajnában.

Összességében megállapítható, hogy a XI. kerületi Rendőrkapitányság a szabályok betartásával, gyorsan és szakszerűen végzi a tárgyköörözéssel kapcsolatos feladatát, külön kiemelendő, hogy a bűnügyi osztály vezetője nagy biztonsággal kezeli az ezzel kapcsolatos programokat.

Az osztályvezető megjegyezte, hogy véleménye szerint sok köszönhető annak, hogy a jelenlegi kapitányságvezető, elődjéhez hasonlóan menedzser szemlélettel irányít, ugyanakkor nehezíti a munkájukat a jelentős mértékű rendőrhiany.

Az átadott iratok alapján megállapítható, hogy az esetek jelentős részében valóban sor került 24 órán belül a tárgyköörözés elrendelésére, de volt arra is példa, hogy okmányt csak a

feljelenést követő egy hónap elteltével kezdtek el körözni.

2) A fent felsorolt rendőrkapitányságoktól az alábbi kérdésekre vártam választ:

– Az egyes ügyekben a feljelentés megtételétől számítva mennyi időn belül került sor a tárgykörözés elrendelésére?

– Mi a hivatali ügyintézési rend a feljelentés megtételétől a tárgykörözés elrendeléséig, illetve az adatoknak a KIR-ben való rögzítéséig? Ki felel az egyes mozzanatokért?

– A tárgykörözés elrendeléséről szóló határozat megszületésétől számítva mennyi időn belül kerül sor az adatok KIR-be való felviteléig?

– Amennyiben a jogszabályi rendelkezésekhez képest késedelmesen került sor a tárgykörözés elrendelésére, mi volt ennek az indoka?

– Az érintettek közül nyújtottak-e be ezzel kapcsolatban panaszt? Született-e panasz a tárgykörözés végrehajtásával összefüggésben? Milyen eredménnyel zárultak a panaszeljárások?

– Az ellopott értéktárgy felkutatásában álláspontja szerint mekkora hatékonysággal bíró eszköz a tárgykörözés?

3) A megkeresett rendőrkapitányságok az alábbi válaszokat adták:

a) A *Kecskeméti Rendőrkapitányság* vezetője a megadott hónapban keletkezett vagyron elleni bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozásokat ellenőriztette. Az adott hónapban összesen 63 feljelentést tettek vagyron elleni bűncselekmény gyanúja miatt, illetve bejelentés alapján 219 esetben kellett azonnalos intézkedést végrehajtani. A bejelentést követően a lehető legrövidebb időn belül intézkednek a tárgykörözés elrendelésére, gépjármű, és olyan tárgyak esetében, amelyek egyedi azonosításra alkalmasak, ezt általában 24 órán belül végre is hajtják.

A feljelentést követően, amennyiben szükséges halaszthatatlan nyomozati cselekményt elvégezni, ezek végrehajtását követően kerül sor a tárgykörözés elrendelésére. Náluk 24 órás szolgálatot teljesítő helyszínelő alegység hajtja végre ezeket a feladatokat, ennek megfelelően 24 órán belül intézkednek a körözés elrendelésére is. Az elrendelést követően azonnal rögzítik a körözés tényét a KIR-ben. A feladatok végrehajtásáért a szintén 24 órás forrónyom parancsnoki feladatokat ellátó vezető a felelős.

A nyomozás kezdeti szakaszában sok esetben nem ismertek az eltulajdonított tárgy egyedi azonosító adatai, így ezek megállapítását követően lehet intézkedni a tárgykörözés elrendeléséről. Okmányok esetében szinte minden esetben később lehet megállapítani azok azonosító számát. Eltulajdonított rendszámok esetében gondot okoz a rendszám tábla körözése, különösen akkor, ha csak az egyiket lopták el és a tulajdonos a hiányzó azonosító jelet legyártatja.

Tapasztalataik szerint a vagyron elleni bűncselekmények során az elkövetők olyan dolgokat tulajdonítanak el előszeretettel, amik nem beazonosíthatóak, ilyenek a készpénz, ékszerek, egyéb használati tárgyak.

Tekintettel arra, hogy illetékességi területükön elszaporodtak a kerékpárlopások, és általában ezek megfelelő egyedi azonosító jellel nem rendelkeznek, az eredményesebb nyomozás, illetve körözési tevékenység érdekében kerékpár regisztrációs programot indítottak, amely során a kerékpárokat fényképes nyilvántartásba veszik.

A körözési tevékenységgel kapcsolatban panasz nem érkezett. Álláspontja szerint az eltulajdonított tárgyak felkutatásában a körözés a megfelelő hatékonyságot nem biztosítja. Szükséges egy olyan nyilvántartás alkalmazása, mely nagyobb nyilvánosság számára is hozzáférhető lenne, erre jó kezdeményezés az eltulajdonított mobiltelefonok IMEI számának közzététele az interneten keresztül.

Az iratokat áttekintve az alábbi állapítható meg. Azon tárgyak esetében, amelyek egyedi azonosító jelét a feljelentés nem tartalmazta, kb. két hét (illetve annál több) telt el a bejelentés és a körözés elrendelése között. Eltulajdonított iratok esetében a legtöbb megküldött dokumentum

nem tartalmazott arra vonatkozó információt, hogy sor került-e a körözésük elrendelésére. Azokban az esetekben, amikor a feljelentés már elve tartalmazott egyedi azonosító adatot pl. a mobiltelefon IMEI számát, víz-, villanyóra gyári számát is előfordult, hogy két-három héttel később rendelkeztek el a körözést, de volt arra példa is, hogy a feljelentés napján el is rendelték a körözést. Kerékpárok esetében minden esetben a vázszámot adták meg a KIR-ben, mint egyedi azonosítót. A körözés elrendelése és annak felvitele a KIR-be minden esetben ugyanazon a napon történt meg.

b) A *Balatonfüredi Rendőrkapitányság* vezetője arról tájékoztatott, hogy a megjelölt hónapban 95 esetben rendelkeztek el büntetőeljárást vagyon elleni bűncselekmény miatt. Az ügyek döntő többségében a feljelentést követő egy napon belül, amennyiben hétvégén történt a feljelentés felvétele, akkor pedig 2-3 napon belül a tárgykörözés kiadását rögzítik a KIR-ben.

A határozat elkészítését a bűnügy előadója végzi, a körözés tényleges elhelyezését a KIR-ben a kapitányság megelőzési főelőadója végzi, akinek a bűnügyi osztály titkársága vagy a bűnügy előadója juttatja el a feljelentési jegyzőkönyvet. A kapitányság ügyeletén dolgozó munkatársak statisztikailag nem kimutatható százalékban helyeznek el tárgykörözést a KIR-ben.

A tárgykörözés gépi kiadása sok esetben megelőzi a körözési határozat elkészültét. A körözéssel kapcsolatban nem érkezett panasz, az azonban tapasztalható, hogy ha a sértett bármilyen módon megtalálja az eltulajdonított tárgyat, gyakran elmarad, vagy halasztódik a hatóság azonnali értesítésének a kötelezettsége, így a körözés visszavonása is késést szenved.

A kapitányság vezetője szerint az eltulajdonított tárgyak vonatkozásában releváns jelentősége van a tárgykörözésnek, hiszen minél több és pontosabb egyedi azonosító áll a hatóság rendelkezésére, a rendszerben elhelyezett körözés annál inkább „ketyegő bombaként” vetül mind az elkövetőre, mind pedig az eltulajdonított tárgy birtoklójára, egyaránt segítve a hatóság felderítő tevékenységét, illetve fokozva a nyomozati munka hatékonyságát.

A megküldött iratok alapján megállapítható, hogy a Balatonfüredi Rendőrkapitányságon körülbelül két hét-egy hónap (néhol több) után kerül sor a tárgykörözés elrendelésére. Rendszeresen sor kerül az eltulajdonított okmányok körözésére. Az eljárások specialitása, hogy jelentős a nem magyar állampolgárságú sértettek száma, az ő okmányaik körözésével kapcsolatban nem kaptam körözést elrendelő határozatot. Mobiltelefon eltulajdonítással kapcsolatban előfordult, hogy a feljelentés ugyan tartalmazta az IMEI számot, a körözés elrendelésére azonban csak egy hónappal később került sor. Autólopás esetében, a rendszám és az alvázszám birtokában még a bejelentés napján elrendelték a körözést.

c) A *Szerencsi Rendőrkapitányság* Bűnügyi Osztályának vezetője arról tájékoztatott, hogy a megjelölt időszakban vagyon elleni bűncselekmények miatt 54 esetben indult nyomozás, ezek közül 6 esetben került sor tárgykörözés elrendelésére. Ennek oka az volt, hogy vagy a tárgy nem rendelkezett egyedi azonosításra alkalmas jellemzővel, illetve az okmánykörözéseket nem a rendőrség, hanem az okmányiroda, vagy a KEKKH végzi.

Azokban az esetekben, amikor erre szükség volt, a feljelentés megtételétől számított 3 munkanapon belül került sor a tárgykörözés elrendelésére. A határozat megszületésétől számítva a tárgykörözés KIR-be való felvitelére a legtöbb esetben egy munkanapon belül sor kerül, amennyiben késedelmes a rögzítés, az annak tudható be, hogy a körözési előadó szabadságon, vagy betegállományban van.

Panasz nem érkezett a körözéssel kapcsolatban. Az osztályvezető meglátása szerint a tárgykörözés az eltulajdonított tárgyak felkutatására kevésbé hatékony eszköz. Nagyobb jelentősége az eltulajdonított járművek esetében van, de az így megkerülő járművek száma elenyésző. Előfordul az is, hogy más bűncselekmények miatt lefoglalt tárgyról derül ki, hogy azok körözés alatt állnak, de ezek száma is csekély.

A megküldött iratok között található olyan, amelyben a mobiltelefon körözésére a feljelentés megtételét követő 3 hét múltán került sor, ugyanezen ügyben azonban 3 nap elteltével körözni kezdték az eltulajdonított fényképezőgépet. Egy motor esetében, ahol rendelkezésre állt a gyári szám, a feljelentés másnapján sor került a körözés elrendelésére, azonban a KIR-ben létrehozás dátumaként egy-egy héttel későbbi időpont szerepel.

d) A *Miskolci Rendőrkapitányság* vezetője tájékoztatott, hogy az érintett hónapban 474 esetben tettek feljelentést vagyron elleni bűncselekmény elkövetése miatt, ebből 32 esetben került sor tárgykörözés elrendelésére. Az egyes ügyekben átlagosan 29 nap telt el a feljelentés és a körözés elrendelése között, amelyek szórása 0 és 167 nap közé esett.

A feljelentés megtételét követően kiemelt ügyekben (pl. gépjármű, nagyobb értékű tárgy) az egyedi azonosítást lehetővé tévő azonosítók beszerzését, igazolását, ellenőrzését követően a körözés elrendelése és a KIR-ben történő rögzítése felől munkaidőn kívül is, azonnal intézkedik az ügyeletes tiszt. A körözést elrendelő határozatot követően egy-két eset kivételével 24 órán belül megtörtént annak rögzítése a KIR-ben. A feljelentés és a körözés elrendelése közötti idő minden esetben annak tudható be, hogy a feljelentés megtételekor az eltulajdonított tárgy egyedi azonosító jelzései nem állnak rendelkezésre, azok beszerzése több héttel késleltetheti a körözés elrendelését. Előfordul olyan eset is, ahol először indokolt az ügy körülményeinek tisztázása.

Tárgykörözéssel kapcsolatban panasz nem érkezett a rendőrkapitánysághoz. Tapasztalataik szerint a tárgykörözés elrendelése és a KIR-ben történő rögzítése az esetek elenyésző részében bizonyul eredményesnek.

A csatolt iratok szerint egy laptop eltulajdonításakor a feljelentés megtételének napján sor került a tárgykörözés elrendelésére és annak KIR-ben történő rögzítésére, egy másik esetben viszont annak ellenére, hogy a feljelentő közölte a mobiltelefon IMEI számát, négy nappal később került sor a körözés elrendelésére és további három nap múlva annak rögzítésére.

e) A *Siklói Rendőrkapitányság* vezetője tájékoztatott, hogy a megjelölt hónapban 115 esetben tettek feljelentést vagyron elleni bűncselekmény gyanúja miatt, ebből 13 olyan ügy volt, ahol az elkövetés tárgya rendelkezett olyan egyedi azonosító jeggyel, ami a tárgykörözés elrendelését lehetővé tette. Az egyes ügyekben a feljelentés felvétele, és a tárgykörözés elrendelése között átlagban 5-15 nap telt el, 6 esetben pedig ennél több. Ez utóbbi esetekben a késedelem oka változó, a sértett később nyilatkozott, a szolgáltató később küldte meg az eltulajdonított készülék azonosító adatait, külföldi sértett hazautazott és onnan jelezte az egyedi azonosító jegyeket stb. A megjelölt 13 esetből 2 esetben fordult elő, hogy a határozat meghozatala és a körözés KIR-be való felvitele között 24 óránál több idő telt el. A 13 ügyből 11 esetben a határozat meghozatalának napján került sor a körözés rögzítésére.

A rendőrkapitányságon minden bűnügyi tevékenységet folytató rendőr rendelkezik jogosultsággal a KIR-hez.

Panasz a körözéssel kapcsolatban nem érkezett. Körözött tárgy sikeres beazonosítása kapcsán bűnügyi felderítésre, a vagyron elleni bűncselekmények magas számához viszonyítva viszonylag kevés esetben kerül sor. A legtöbb esetben a tárgyak nem rendelkeznek olyan megváltoztathatatlan egyedi azonosító jegyekkel, amelyek egyértelműsíthetik azok beazonosítását.

A megküldött iratok között egy ügyben rendelkezésre állt az eltulajdonított kerékpár gyártási száma, de a körözés elrendelésére a feljelentést követő ötödik napon került sor. Hasonlóképpen, egy ismert IMEI számmal rendelkező mobiltelefon körözését 17 nappal a feljelentés megtételét követően rendelték el.

f) A *Fonyódi Rendőrkapitányság* vezetője arról tájékoztatott, hogy a feljelentés megtételétől számított 24 órán belül sor került a tárgykörözés elrendelésére. Amennyiben a sértett

nem rendelkezett a tárgy egyedi azonosítóival, az ügy előadói megkeresték és ez alapján került sor a körözés elrendelésére. A legtöbb esetben a sértettek a gyári számokkal vagy egyéb azonosítókkal kapcsolatosan csak a feljelentés megtételét követő napokon vagy heteken belül tudnak nyilatkozni. A gépjárművek körözését azonnal kiadják, mivel a nyilvántartási rendszerekben az adatok lekérhetőek.

Panasz a tárgykörözéssel kapcsolatban nem érkezett. A kapitányságvezető álláspontja szerint az eltulajdonított értéktárgyak felkutatásában a tárgykörözés jelentősége az elmúlt évekhez képest csökkent, számottevő eredménye nem jelentkezett. Ennek legfőbb oka, hogy ma már az infrastruktúra fejlődésével könnyebben értékesíthetővé váltak az eltulajdonított tárgyak, azok nyomon követhetősége, az ún. értékesítési vonalak ellenőrzése szinte lehetetlen.

Az iratok a kapitányságvezető által adott tájékoztatást alátámasztják.

g) A *Komlói Rendőrkapitányság* vezetője arról tájékoztatott, hogy a megjelölt időszakban 107 esetben tettek feljelentést vagyron elleni bűncselekmények elkövetése miatt, a tárgykörözés elrendelésére vonatkozó jogszabályi határidőket betartják. Azokat az eseteket, amelyben erre nem került sor, táblázatban kigyűjtötték. Eszerint késedelmesen került sor a körözés elrendelésére, mert nem állt rendelkezésre egy ügyben a mobiltelefon IMEI száma, egy másik ügyben a rendőrs nyomozója késedelmesen hozott határozatot, egy további ügyben a visszavonásra nem került sor azonnal.

A tárgykörözés elrendelésére a büntetőügy vizsgálatára kijelölt előadó a felelős. 24 órában rendelkezésre álló 2 tagú bűnügyi készenléti szolgálat látja el a bűnügyi azonnalos tevékenységet. Panasz nem érkezett a körözési tevékenységgel kapcsolatban.

A kapitányságvezető álláspontja szerint az eltulajdonított tárgyak felkutatásának alapeszköze a tárgykörözés kibocsátása. A KIR adatai nélkül nem lehet hatékony felderítési munkát végezni. Álláspontja szerint ugyanakkor több szervnek is betekintést kellene biztosítani a KIR-be.

A megküldött iratok a fentieket alátámasztják.

h) A *Gödöllői Rendőrkapitányság* vezetője tájékoztatott, hogy a megadott időszakban 146 esetben tettek feljelentést vagyron elleni bűncselekmények miatt. A körözések elrendelésének határidejét táblázatba rendezték, mely szerint egyes esetekben a feljelentés megtételének napján sor került a körözés elrendelésére, míg más esetekben 5 naptól több hétig is terjedt ez az időszak. Késedelem a tájékoztatás szerint abból adódhat, hogy a sértettek nem tudják közölni az eltulajdonított dolog egyedi azonosító jelzését. A sértettek legtöbbször sem a feljelentéskor, sem később nem tud nyilatkozni ilyen azonosítókról. Panasz itt sem merült fel.

A csatolt iratok között található olyan ügy, amelyben a feljelentés megtételekor rendelkezésre állt az eltulajdonított kerékpár alvázszáma, a körözés elrendelésére pedig ugyanazon a napon sor is került, egy másik ügyben, ahol nem állt rendelkezésre a mobiltelefonok IMEI száma, 5 nappal később került sor a határozathozatalra. Egy rendőr sértett ügyében a rendőr szolgálati jelvény, illetve igazolvány körözésére a feljelentés napján sor került, személyi igazolványának körözésére azonban csak két héttel később.

i) A *Szolnoki Rendőrkapitányság* vezetője arról tájékoztatott, hogy a megjelölt időszakban 323 esetben indult büntetőeljárás vagyron elleni bűncselekmény miatt. Azon tárgyak körözésére, amelyek egyedi azonosítója az eljárás megindításakor rendelkezésre állt, a legrövidebb időn belül került sor. A körözés elrendelése a feljelentés megtételétől számított 2-3 nap. Késedelmesen elrendelt tárgykörözést a vezetői ellenőrzések során nem tapasztalt. Panasz a hatósághoz nem érkezett.

Álláspontja szerint a tárgykörözés minden olyan egyedi jelleggel bír, egyedi azonosítóval rendelkező tárgy felkutatása során hatékony eszköz, mely egyedi azonosító a

nyomozás során a rendőrség rendelkezésére áll. A tömeggyártással létrehozott tárgyak világában az állampolgárok kis része az, aki gondot fordít ezen tárgyainak leltározására, egyedi azonosítójának feljegyzésére. A közhiteles nyilvántartásokba is bejegyzett, egyedi azonosítóval rendelkező vagyontárgyak körözése a legeredményesebb, a közterületi ellenőrzések szűrő, kutató munkája okán a leghatékonyabb.

A megküldött iratok alapján megállapítható, hogy a rendőrkapitányság az eltulajdonított okmányokat minden estben körözi, ez elrendelésre 5-10 nappal a feljelentés megtételét követően kerül sor.

j) A *Sarkadi Rendőrkapitányság* vezetője megkeresésemre arról tájékoztatott, hogy a megjelölt időszakban 42 esetben tettek feljelentést vagyon elleni bűncselekménnyel kapcsolatban. Az egyes ügyekben volt olyan, hogy azért nem került sor a körözés elrendelésére, mert a bejelentést követően két órán belül sikerült elfogni a gyanúsítottat, több esetben az eltűnt okmányok körözését az okmányiroda végrehajtotta, egy további esetben pedig illetékesség hiánya miatt az ügyet áttették egy másik rendőrkapitányságra. A kapott tájékoztatás szerint az okmányok körözését azért célszerű az okmányirodának elrendelnie, mert ők jogosultak azok nemzetközi körözésére.

A kapitányság vezetője kiemelte, hogy a körözés késedelmes elrendelése visszavezethető arra is, hogy *a körzeti megbízotti irodák többsége nincsen elektronikus kapcsolatban a rendőrkapitánysággal*. Az anyagokat általában 1-5 munkanap alatt rögzítik a KIR-ben. Abban az esetben azonban, ha halaszthatatlan nyomozati cselekmények foganatosítására kerül sor, a körözés elrendelésére azonnal intézkednek. A késedelmes elrendelés alapvetően személyi mulasztásokra, illetve hiányos adatokra, valamint a túlzott bürokratikus rendre vezethető vissza.

Panasz benyújtására nem került sor. A kapitányságvezető álláspontja szerint a tárgykörözés mind az eredményesség, mind a bizonyítás szempontjából hatékonyan segíti az igazságszolgáltatás munkáját.

k) Az *Ajkai Rendőrkapitányság* Bűnügyi Osztályának vezetője tájékoztatott, hogy a megjelölt időszakban 102 feljelentés kapcsán intézkedtek. Ebből 45 esetben lopás miatt, amiből összesen 3 olyan eset volt, amikor a feljelentő egyedi azonosításra alkalmas módon tudta megjelölni az eltulajdonított tárgyat, így ezen ügyekben került csak sor körözés elrendelésére.

A hatóságnál elkülönített körözési előadó található, az ügy előadója felel a körözési határozat kiadásáért, és a körözési előadóhoz való eljuttatásáért. A határozat elkészítését követően 24 órán belül felviszik azt a KIR-be, ezt szűrőpróbaszerűen a bűnügyi osztályvezető, vagy a nyomozó alosztályvezető vissza is ellenőrzi.

Panasz a körözéssel kapcsolatban nem érkezett. Jellemző, hogy az állampolgárok a feljelentés megtételekor nem rendelkeznek az eltulajdonított tárgyakkal kapcsolatban olyan egyedi azonosításra alkalmas olyan azonosítóval, amely alapján eredményes körözési munkát lehetne végrehajtani. A kerékpárlopások esetében gyári szám, telefonnál IMEI szám, kisgépek eltulajdonítása kapcsán szintén az azonosító nem áll rendelkezésre és azt később, a nyomozás során sem tudják megadni. A feljelentést gyakran napokkal, néha hónapokkal később teszik meg a sértettek. A járműlopások nyomozásainak tapasztalata, hogy az értékesítés előtti átalakítás során először a gyári azonosítókat változtatják meg.

A megküldött iratok között volt két bűnügy, ahol rendelkezésre álltak az egyedi azonosítók, de a körözés elrendelésére csak a két ügy egyesítését követően, egy hónappal később került sor. Egy másik ügyben, ahol rendelkezésre állt a mobiltelefon IMEI száma, négy nappal később került sor a határozat kiadására.

l) A *Veszprémi Rendőrkapitányság* vezetője tájékoztatott, hogy ellenőrizték a tárgykörözésre vonatkozó tevékenységüket, amelynek eredményét táblázatos formában is

megküldték. Eszerint a megjelölt időszakban 121 feljelentést tettek vagyoni elleni bűncselekmények, ebből 82 esetben lopás miatt. A feljelentés és a körözési határozat meghozatala között eltelt idő 1-42 napig terjed, a körözés rögzítésére általában a határozat meghozatalának napján került sor, két esetben 3, két esetben 7, egy további esetben pedig 14 nap múlva. Egy gépkocsilopásos ügyben a feljelentés megtételének napján került a határozathozatalra, illetve a körözés rögzítésére is.

Amennyiben késedelmesen került sor a tárgykörözés elrendelésére, ennek oka főként az volt, hogy a sértettek nem tudtak egyedi azonosításra alkalmas adatokat megadni. A másik ok az előadó figyelmetlensége volt, erre vonatkozóan oktatásokat szerveztek a jelentősen megfiatalodott állomány részére.

Az érintettek panaszt nem nyújtottak be. A rendőrkapitány szerint a tárgykörözés jelentős hatékonysággal bíró eszköz, hiszen a különböző rendőri eljárások, igazoltatások alkalmával gyorsan kiszűrhetőek az eltulajdonított tárgyak. Ez a rendszer azonban csak akkor működik megfelelően, ha a kiadott körözés egyedi azonosító jelet, vagy egyedi azonosításra alkalmas külső megjelenési formát mutat. Az elrendelt vizsgálat rámutatott, hogy ennek ellenére rögzítettek olyan tárgyat is, amely egyedi beazonosításra alkalmatlan volt.

m) A *Püspökladány Rendőrkapitányság* vezetője arról tájékoztatót, hogy megkeresésem hatására felülvizsgáltatta a megjelölt időszakban elrendelt nyomozásokat, különösen azokat, amelyekben tárgykörözés elrendelésére került sor. Összesen 115 nyomozást rendeltek el, ebből a vagyoni elleni bűncselekmények száma 85. Összesen 5 esetben rendelkeztek olyan egyedi azonosítóval, amely alapján tárgykörözést lehetett elrendelni. Ebből összesen 2 esetben volt indokolt a körözés elrendelése, a másik 3 esetben vagy megszüntették az eljárást bűncselekmény hiányában, vagy megtalálták a tárgyakat még az adatgyűjtés időszakában. A két esetből az egyikben a feljelentés megtételétől számított 24 órán belül került a határozat meghozatalára, valamint a körözés rögzítésére, a másik esetben ugyan szerepelt a feljelentésben az eltulajdonított tárgy gyári azonosító száma, a határozat meghozatalára azonban egy hónappal később került sor.

A tárgykörözésről szóló határozat meghozatala és a körözés rögzítése során kívül történik, *a késedelmes ügyben a problémát az okozta, hogy az ügy nyomozása egy rendőrőrsön történt, itt hozták meg a határozatot is, amit postán küldtek meg a rendőrkapitányságra, így annak megérkezése több napot is igénybe vett. Ennek kiküszöbölése érdekében az őrsön dolgozó előadónak immár faxon kell megküldeniük a határozatot a bűnügyi osztályvezető részére.*

Panasz az elmúlt öt évben nem érkezett. A körözési rendszerbe a tárgyak felvitele célszerű és szükségesszerű, azonban még ha találat is van, a nyomozás eredményességét nem befolyásolja, ugyanis az eltelt időben a tárgy olyan sok tulajdonoson megy keresztül, hogy kicsi az esély a bűncselekmény elkövetőjének felkutatására. *Az utóbbi öt évben az általuk elrendelt összesen 566 db tárgykörözés közül csak egy esetben sikerült a körözött tárgy felkutatása, és ekkor sem sikerült az elkövetőt beazonosítani.*

n) A *Győri Rendőrkapitányság* vezetője arról tájékoztatót, hogy a megjelölt időszakban 329 esetben tettek feljelentést vagyoni elleni bűncselekményekkel kapcsolatban, ebből 94 eset érintett tárgykörözéssel, míg a rendőrkapitánysághoz tartozó Pannonhalmi Rendőrőrsön 17 feljelentés volt, és 1 esetben volt mód tárgykörözés elrendelésére.

A Pannonhalmi Rendőrőrsön a tárgykörözés kibocsátására a bejelentést követő 9 nappal került sor, mivel az eltulajdonított laptop gyártási számát tartalmazó iratokat az érintett csak ekkor tudta rendelkezésre bocsátani.

A tárgykörözés kiadásához szükséges információk a feljelentés megtételekor nem minden esetben állnak rendelkezésre, azokat be kell szerezni. Ha tárgykörözés szükséges, az eljáró nyomozó azonnal intézkedik annak kibocsátásáról. A jogszabályi rendelkezésekhez képest



késedelmes körözés kiadására nem került sor. Panaszt a körözéssel kapcsolatban nem nyújtottak be. A kapitányságvezető álláspontja szerint, elismerve a körözés szükségességét és fontosságát, az eltulajdonított értéktárgyak felkutatásában a körözés kiadása csekély hatékonysággal bíró eszköz.

A mellékelt táblázat szerint a feljelentés megtétele és a határozatok meghozatalának időpontja közötti időtartam változatos képet mutat, néhány naptól egészen két hónapig terjed, a határozat rögzítése ugyanakkor minden esetben a határozathozatal napján történt meg.

A megküldött iratokat áttekintve található köztük olyan ügy, ahol a feljelentés megtételekor rendelkezésre állt az ellopott kerékpár alvázszáma, de a tárgy körözés elrendelésére 6 nappal később került sor, egy másik ügyben az okmányokat 8 nap elteltével kezdték el körözni. A megkeresett rendőrkapitányságok közül egyedül a Győri Rendőrkapitányság rendelkezik saját úrlappal mobiltelefon, kerékpár, segédmotoros kerékpár, táska, okmányok, bankkártya, hitelkártya eltulajdonításának bejelentésére.

o) A *Székesfehérvári Rendőrkapitányság* vezetője arról tájékoztatott, hogy a megjelölt időszakban 318 esetben tettek feljelentést vagyon elleni bűncselekmény miatt. Ezek között 89 db olyan bűncselekmény volt, amelyben tárgy körözést kellett kibocsátani. A körözések kiadására az ügyek döntő többségében azonnal sor került.

A rendőrkapitányságon hivatali munkaidőben 2 fő panaszfelvevő dolgozik, két külön helyiségben rögzítik a feljelentéseket, bejelentéseket. Emellett 24 órás váltásban működik a forrónyomos szolgálat, amelyet nyolc, egyenként 9-10 fős csoportot képez, egy-egy alosztályvezető irányításával. Amennyiben sok a panaszos, e csoportok tagjai is segítenek a feljelentések felvételében. A panaszfelvevők a nyilvánvalóan súlyos, azonnali intézkedéseket igénylő esetekben azonnal értesítik a forrónyom parancsnokot, az egyéb, általuk rögzített jegyzőkönyveket munkaidejük vége előtt adják át a részére. A parancsnok, ha olyan ügyet talál ezek között, amely alapján körözés elrendelése szükséges, a forrónyom szolgálat tagjai útján intézkedik a határozat elkészítésére és az elrendelésre (az országos rendszerben történő tényleges rögzítésre). A forrónyom tagjaival szemben elvárás, hogy ha az általuk felvett jegyzőkönyv alapján körözés kiadása szükséges, akkor azt önállóan tegyék meg. Ha ennek ellenére mégsem lett kiadva a körözés, akkor a Bűnügyi Osztály vezetője az iratot visszaadja a forrónyomnak a soron kívüli elrendelés érdekében.

A határozat elkészítését, és a körözés felvitelét (rögzítését) együtt kezelik. Az ügyek között 5 db van, amelyben nem egy napon (egy szolgálaton belül) készült el a kettő, azonban ebből az ötből csak egy, ahol a feljelentést követően elkészült a körözést elrendelő határozat, de a körözés a rendszerben csak később kerül rögzítésre. A másik négy esetben a körözés soron kívüli rögzítése megelőzte a formális határozathozatalt, az iratot utólag az ügy előadója készítette el. Annak, hogy a feljelentést követően a körözések elrendelése és felvitele nem történik meg 24 órán belül, az alábbi okai lehetnek: A feljelentést nem a kapitányságon teszik meg, hanem a sértett postán küldi el. Ebben az esetben a feljelentés nem rögtön, hanem szignálás és iktatás után kerül az előadóhoz. A nyomozást nem a Bűnügyi Osztály folytatja, hanem valamelyik körzeti megbízott. Adott esetekben a körzeti megbízott saját területén vette fel a feljelentést, a körözést helyben nem tudta elrendelni, mert a vidéki körzeti megbízotti irodákból az országos rendszerek nem érhetők el. A körözés rögzítésére így akkor volt lehetősége, amikor – általában heti egy alkalommal – tevékenysége dokumentálása céljából megjelent a rendőrkapitányságon. Előfordult az is, hogy a forrónyomos szolgálat tagja, miután felvette a feljelentést, még a körözés elrendelése előtt más feladatot kapott, így az elrendelés a bejelentéshez képest néhány órát késett. Az eltulajdonított gépkocsik körözése minden esetben soron kívül megtörténik.

A leírt hiányosságok megszüntetése érdekében a kapitányságvezető újra felhívta az

érintett állomány figyelmét az alábbi (rutin)feladatokra: A körzeti megbízottak amennyiben körözés elrendelésének szükségességéről szereznek tudomást, soron kívül értesítsék közvetlen vezetőjüket, hivatali munkaidőn túl az ügyeleten keresztül a forrónyom parancsnokot, aki a körözés elrendelésére intézkedni tud. A postai úton érkező feljelentésekkel kapcsolatban, ha a feljelentés adatai alapján körözés elrendelése szükséges, akkor az iktatást és az ügyirat előadó részére történő kiosztását soron kívül kell elvégezni.

A vizsgálat során feltárt hiányosságok oka részben a bűnügyi állomány fiatalsága, tapasztalatlansága, részben a nyári szabadságolások miatt a szokásosnál is nagyobb leterheltség. Az állomány érintett tagjait a megállapítottak miatt figyelmeztette. Körözés elrendelésével, vagy el nem rendelésével kapcsolatos panasz a Székesfehérvári Rendőrkapitánysághoz nem érkezett.

A kapitányságvezető álláspontja szerint a tárgykörözés egyrészt hatékony segítséget nyújthat az eltulajdonított tárgyak azonosításához és a kár megtérüléséhez. Az egyedi azonosító jelek (gyári számok) alapján a feltalált tárgyak származása kétséget kizáró módon megállapítható, e tény a bizonyítás során is felhasználható. Hátránya ugyanakkor, hogy csak azok a tárgyak kerülnek ellenőrzésre az országos rendszerben, melyekkel valamilyen módon (pl. házkutatás, gépjármű ellenőrzés) a rendőr „kapcsolatba kerül”. Az eltulajdonított tárgyak azonban a különböző bizományi üzleteken, az iparcikk-, illetve a közismert „lomis” piacokon keresztül könnyen értékesíthetőek. Úgy, hogy eredetük, esetleges bűncselekményből származásuk örökre rejtve marad mind az új tulajdonos, mint pedig a hatóságok előtt.

### **Érintett alapvető jogok**

- *a jogállamiságból fakadó alkotmányos büntetőjog követelményei* [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 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**

- személy- és tárgykörözésről szóló 2001. évi XVIII. törvény (a továbbiakban: Szktv.);
- a Rendőrség és a Határőrség körözési tevékenységéről, a körözés során alkalmazható intézkedések végrehajtásáról, valamint a körözött személyek, tárgyak tartózkodási, illetve megtalálási helyének, illetőleg a személyek és holttestek személyazonosságának megállapítása esetén követendő eljárásról szóló 20/2001. (X. 11.) BM rendelet (a továbbiakban: Vhr.)

### **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 (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján 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 visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálatot érintett rendőrség rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

### **Az érintett alapvető jogok tekintetében**

Az igazságszolgáltatás eredményességéhez, a közbiztonság megóvásához komoly alkotmányos érdek fűződik: a bűnüldözésből, a bűnmegelőzésből származó feladatok teljesítése az Alkotmánybíróság által elismert alkotmányos érték [20/1997. (III. 19.) AB határozat].

A bűnüldözés, valamint a büntetés jogát az állam gyakorolja. A bűnüldözés kizárólagos joga egyben a büntetőjogi igény érvényesítéséről való gondoskodás kötelezettségét jelenti. [44/2004. (XI. 23.) AB határozat]

Az állami büntető hatalom monopóliumából egyértelműen következik a társadalom tagjainak és intézményeinek személyét, jogait, érdekeit sértő vagy veszélyeztető, társadalmilag károsnak ítélt cselekményekkel szembeni büntetőjogi kontrollrendszer megteremtésének, a büntetendő cselekmények elkövetésekor keletkező büntető igény érvényesítésének, a bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás alkotmányos feltételek szerinti működtetésének kötelezettsége. [104/2009. (X. 30.) AB határozat]

A bűncselekmények a társadalom jogi rendjét sértik, s az állam, mint a közhatalom gyakorlója, és mint az igazságszolgáltatási monopólium birtokosa köteles a büntető igény érvényesítésére. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az állam ezt a feladatát csak akkor tudja megfelelően ellátni, ha a büntető igazságszolgáltatásban közreműködő szerveknek a bűnüldözéshez hatékony eszközök állnak rendelkezésére. Ezek az eszközök lehetnek súlyosan jogkorlátozóak és a bűncselekmény elkövetőjén kívül más állampolgárokat is érinthetnek. Demokratikus jogállamban azonban az állam büntető hatalma is korlátozott közhatalmi jogosítvány, ezért a büntetőhatalom gyakorlásának intézmény- és eszközrendszere közvetlenül alkotmányos jelentőségű [14/2004. (V. 7.) AB határozat, 42/2005. (XI. 14.) AB határozat].

A büntető igény érvényesítésének alapvető feltétele a bűncselekmény felderítése és a terhelt személyének megállapítása, felkutatása. A bűnüldözés kockázata az államot terheli, és jogállamban a bűnüldözés is csak szigorú, az anyagi és az eljárási jogszabályok által meghatározott rendben folyhat. [2/2007. (I. 24.) AB határozat]

A büntetőjogi felelősségre vonás tehát egyben az állam alkotmányos kötelessége is. Ezen kötelezettség indokolja, hogy az állami büntető hatalmat gyakorló szerveknek feladataik teljesítéséhez hatékony eszközeik legyenek, még ha ezek az eszközök, lényegüket tekintve, súlyosan jogkorlátozóak is [41/2003. (VII. 2.) AB határozat] Alkotmányos jogállamban azonban az államnak nincs és nem lehet korlátlan büntető hatalma, mert maga a közhatalom sem korlátlan. A büntetőhatalom gyakorlására rendelt hatóságok mulasztása vagy a kézre kerítés eredménytelensége – mint kockázat – az államot terheli. [11/1992. (III. 5.) AB határozat]

A jogbiztonság az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei, és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára a büntetőjogban is előre láthatóak legyenek. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 11/1992. (III. 5.) AB határozat] A jogbiztonság követelménye megköveteli azt is, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen [72/1995. (XII. 15.) AB határozat].

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. [49/1995. (VI. 30.) AB határozat]

A korábbi alkotmánybíróági gyakorlat 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 [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. [6/1998. (III. 11.) AB határozat]

A tulajdonhoz való jog érintettsége kapcsán elsőként azt kell kiemelni, hogy a lopás nem változtatja meg polgári jogi értelemben az adott dolog tulajdonjogát, azonban megváltozik annak birtokosa, a dolog kikerül a tulajdonos ráhatása alól, aki immár nem tud élni a polgári jogi értelemben vett tulajdonjogának részjogosítványával, a birtoklással, a használattal, illetve a hasznosítás jogával. A tulajdonjog alkotmányjogi és polgári jogi értelemben vett fogalmai azonban nem esnek egybe, a tulajdonjog részjogosítványai nem azonosíthatóak a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmet élvező lényeges tartalmával. [64/1993. (XII. 22.) AB határozat] Ez azonban nem jelenti azt, hogy alkotmányosan „védtelenek” lennének, a tulajdonjog, mint alkotmányos jog korlátozásával jár ugyanis a tulajdonjog valamely tartalmi elemének a korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan [2299/B/1991. AB határozat]. A tulajdonvédelem garanciái megteremtésének hiánya pedig a tulajdonhoz való joggal összefüggő mulasztást eredményez [pl.: 2/2003. (II. 7.) AB határozat, 1/2004. (II. 12.) AB határozat].

### **A vizsgálat érdeme tekintetében**

A tárgykörözés szabályait az Szktv. tartalmazza. A törvény indokolása szerint a hatósági eljárások eredményes és gyors lefolytatásához, az állampolgárok jogai érvényesítésének és kötelezettségeik teljesítésének biztosítása érdekében elengedhetetlen az ismeretlen helyen lévő tárgyak felkutatása, illetve a tárgyak hollétének megállapítása szükséges lehet a büntetőeljárásokban is.

Az Szktv. értelmező rendelkezései szerint (tárgy)körözés a lefoglalás vagy büntetőeljárásban bizonyítékként való felhasználás céljából keresett tárgyak felkutatására, valamint az elveszett, eltulajdonított, érvénytelenített okmányok, hatósági jelzések felkutatására irányuló intézkedések összessége.

A körözés alapvető feltétele, hogy azt határozatban elrendeljék, az adott tárgy egyedileg azonosítható legyen és a körözést nyilvántartásba vegyék. E folyamatot megelőzi a körözés szükségességéről való döntés.

A körözést tárgy esetén – az elveszett, eltulajdonított, érvénytelenített hazai kiállítású okmányok és a jármű hatósági jelzése kivételével – jogszabályban meghatározott hatóság, szerv vagy személy rendeli el. E hatóság lehet a rendőrség, de ez nem szükségszerű, a végrehajtás (vagyis a körözési tevékenység maga) azonban minden esetben a rendőrség feladata. Abban az esetben, ha más hatóság jogosult a körözés elrendeléséről szóló határozat meghozatalára, azt meg kell küldeni a rendőrségnek. (Szktv. 2-3. §)

Az Szktv. indokolása szerint a körözés végrehajtására két lehetőség kínálkozik. Az egyik szerint minden, körözés elrendelésére jogosult hatóság egyszersmind jogosult is a körözés végrehajtására, a másik szerint e két funkció elválik és egy adott hatóság látja el a végrehajtási feladatokat. Az Szktv. ez utóbbi megoldást választja, amikor e feladatokat a rendőrséghez

telepíti.

Ha a körözés elrendeléséről szóló határozatot nem a rendőrség hozta, a határozatot meg kell küldeni a körözést elrendelő hatóság székhelye szerint illetékes rendőrkapitánysághoz (6. §).

A körözés elrendelhetőségének érdekében alapvető jelentőségű, hogy az ellopott tárgy rendelkezzen valamilyen egyedi azonosító jelzéssel, amely megkülönbözteti más, hasonló tárgyaktól és e tulajdonságról, jelzésről a rendőrségnek tudomása legyen, ezek hiányában ugyanis nincs értelme a körözés elrendelésének, a tárgy felkutatására irányuló tevékenység eleve értelmetlen. Az Szktv. szerint egyedi azonosításra alkalmas tárgy: amely számokból, betűkből, írásjelekből, matematikai műveleti jelekből, illetve ezek kombinációjából álló jelsorozattal, így különösen okmányszámmal, alvázszámmal, vázazonosítóval, motorszámmal, rendszámmal, gyártási számmal, gyári számmal rendelkezik, illetve okmányazonosító jelet tartalmaz, illetve amely egyéb egyedi ismérve alapján – az előzőleg meghatározottak hiányában is – kétséget kizáróan azonosítható.

A végrehajtási tevékenység során a rendőrség az ismeretlen helyen lévő tárgy felkutatása érdekében adatgyűjtést végezhet. Ennek keretében – többek között – meghallgathatja azokat a személyeket, akik a körözött tárggyal kapcsolatban feltehetően információval rendelkeznek, terepkutatást végezhet, a közszolgálati médiaszolgáltatókban díjmentesen közérdekű közleményt, illetve a sajtóban és az interneten felhívást tehet közzé, a körözött tárgy fényképét, rajzát, egyedi azonosításra alkalmas jelsorozatát, egyéb jellemzőit nyilvánosságra hozhatja, a jogszabály által rendszeresített nyilvántartásokból a körözött tárgy azonosításához, továbbá lehetséges tartózkodási, illetve megtalálási helyének megállapításához szükséges adatokat igényelheti, és azokat kezelheti, elektronikus hírközlési szolgáltatótól helymeghatározási adatot kérhet, a tárgy felkutatása érdekében rendszámfelismerő rendszert üzemeltethet stb. (12. §) A Vhr. kimondja, hogy az ismeretlen helyen lévő tárgy felkutatása érdekében szükséges intézkedéseket, és azok sorrendjét a körözést folytató hatóság vezetője határozza meg (5. §). A tárgykörözés során ellenőrizni kell azokat a helyeket, ahol a tárgy értékesítése, elrejtése, tárolása, esetleges átalakítása, illetőleg várható felhasználása valószínűsíthető (Vhr. 17. §)

A tárgyak körözésével kapcsolatban az adatokat, továbbá az adatokban bekövetkezett változásokat körözési információs rendszerben kell kezelni. A körözési információs rendszer számítógépes adatbázisban rögzített, az azt kezelő számítástechnikai eszközzel olvasható és kinyomtatott formában is megjeleníthető körözési tájékoztató rendszerből és körözési nyilvántartásból áll. A körözési információs rendszert a rendőrség kezeli.

A rendszerbe a körözés elrendelését vagy visszavonását haladéktalanul (2013. január 1-jét megelőzően 24 órán belül) be kell jegyezni a körözés elrendeléséről vagy visszavonásáról szóló határozat meghozatalát követően, vagy ha azt nem a rendőrség hozta, akkor a körözés elrendeléséről vagy visszavonásáról szóló döntés kézhezvételét követően. A rögzítés annak a rendőrkapitányságnak, illetve rendőr-főkapitányságnak a feladata, amelyik a hatáskörébe tartozó ügyben körözés elrendeléséről, illetve visszavonásáról határozatot hozott, amelynek más hatóság a határozatát megküldte, illetve amelynek a bíróság a nemzetközi elfogatóparancs vagy az európai elfogatóparancs kibocsátásáról, illetve visszavonásáról hozott határozatát megküldte. A nyilvántartás törvényességi felügyeletét az ügyészség látja el.

A nyilvántartás a tárgykörözés tekintetében tartalmazza – többek között – a körözött tárgy megnevezését, utolsó ismert tulajdonosának, illetve birtokosának azonosító, illetve természetes személyazonosító adatait, lakó-, illetve tartózkodási helyét, egyedi azonosításra alkalmas jellemzőit, fényképét stb. (16-19. §)

A körözött személyek, holttestek illetve tárgyak nyilvántartandó adatainak az alábbi fő csoportjai vannak:

- a felkutatáshoz valamint az azonosíthatósághoz feltétlenül szükséges adatok,
- a felkutatást, azonosítást elősegítő adatok, továbbá
- az elrendelés alapjául szolgáló hatósági eljárásra, illetve a körözést elrendelő hatóságra vonatkozó adatok, valamint
- a nyilvántartásból történő adatszolgáltatás korlátozásával kapcsolatos adatok.

A Vhr értelmében a felkutatott tárgyat attól, akinél azt megtalálták – átvételi elismervény ellenében, illetőleg büntetőeljárás során körözött tárgy esetén lefoglalási jegyzőkönyvben – el kell venni. A körözött tárgy megtalálásáról haladéktalanul értesíteni kell a körözést folytató hatóságot. Ha a körözést folytató hatóság nem azonos a körözést elrendelő hatósággal, ez utóbbit a körözést folytató hatóság haladéktalanul értesíti a tárgy megtalálásáról.

A körözést vissza kell vonni, ha a körözött tárgy hollétét megállapították. A körözést az elrendelő hatóság vonja vissza. Ezzel párhuzamosan, a tárgy nyilvántartását meg kell szüntetni, és az adatokat haladéktalanul törölni kell a körözési nyilvántartási rendszerből, ha a körözést visszavonták, a nyilvántartási idő letelt, vagy a nyilvántartásba vételre tévesen került sor. (7. §, 21. §)

A jogorvoslati rendszer differenciált, a körözés elrendelése, valamint visszavonása és visszavonásának elmulasztása miatti jogorvoslatra a körözést elrendelő, a körözés elrendelésének elmulasztása miatti jogorvoslatra az elrendelésre jogosult hatóság eljárására vonatkozó törvényt kell alkalmazni (35. §), míg a körözés végrehajtása során a rendőrség által alkalmazott intézkedések miatti jogorvoslatra a rendőrségről szóló törvény jogorvoslatra vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni (36. §).

Ahogy az a megkeresett rendőrkapitányságok által megküldött iratokból is kiderült, jellemzően előforduló probléma a tárgykörözés késedelmes elrendelése, amely jelentősen rontja az eltűnt, eltulajdonított tárgy megtalálásának esélyeit függetlenül attól, hogy miért nem kerül sor a körözés azonnali elrendelésére. Ezen okok jelentős része alapvetően arra vezethető vissza, hogy tipikusan olyan dolgokat lopnak el, amelyek egyedi azonosító jelzéseit az érintettek nem tartják nyilván, a különböző szervektől (pl. mobilszolgáltató) pedig időigényes azok beszerzése. Fontos lenne ezért az állampolgári tudatosság növelése ezen a téren, akár időszakos kiadványok útján is. Másrészt azt is észre kell venni, hogy sok tényező tehet egy adott tárgyat egyedileg azonosíthatóvá. A megkeresett rendőrkapitányságok kerékpárok esetében például mindig azok alvázszámát kérték, annak hiányában nem is volt jellemző a körözés elrendelése, holott lehet a kerékpárnak például egyedi festése, alkatrészei.

Tapasztalható ugyanakkor az is, hogy a hatóságok akkor sem tudnak haladéktalanul gondoskodni a körözés elrendeléséről, ha rendelkezésükre áll a megfelelő információ. Noha ezzel kapcsolatban a megkeresett rendőrkapitányságok jellemzően nem adtak részletes tájékoztatást, feltételezhető, hogy e késedelmek egy része munkaszervezési problémákra vezethető vissza, akár azért, mert nem áll rendelkezésre állandóan olyan személy, aki gondoskodik a körözés elrendeléséről, akár azért, mert nem kellően hatékony e tevékenység rendőrségen belüli ellenőrzése. Külön problémát jelent az, hogy a körzeti megbízotti irodáknak nincsen hozzáférése a KIR-hez, így ha ott tesz a sértett feljelentést, szükségképpen a késedelem. A megkeresett rendőrkapitányságok közül volt olyan, amely e probléma kiküszöbölése érdekében változtatott a munkaszervezésen és előírta, hogy az ilyen ügy iratait azonnal, faxon továbbítani kell a rendőrkapitányságra.

Szintén nem érkezett jelzés a rendőrkapitányságoktól a hatásköri kérdésekkel kapcsolatban, azonban ettől függetlenül is megállapítható, hogy ténylegesen az is késedelemhez vezethet, ha tisztázatlan, hogy mely hatóság jogosult a körözési határozat kibocsátására, illetve az is, ha e hatóság késlekedik akár a határozat meghozatalával, akár annak a rendőrségnek való

kézbesítésével. Ennek megfelelően alapvető követelmény, hogy a hatásköri elhatárolások egyértelműen tisztázottak legyenek, illetve a kapcsolattartás a rendőrség és a körözést elrendelő szerv között gyors és zökkenőmentes legyen.

Az illetékességi ok miatti áttétel esetében ugyanakkor fontos követelmény, hogy ha azonnal végrehajtható a körözés, erről a feljelentés megtétele szerinti rendőrkapitányság gondoskodjon.

Felmerült, hogy szélesebb körben kellene hozzáférhetővé tenni a körözési nyilvántartást, akár az állampolgárok számára is. Ezzel kapcsolatban megjegyzem, hogy támogatható lenne egy olyan megoldás, amely révén, például az ügyfélkapun keresztül ellenőrizhető lenne, hogy az adott tárgy nem áll-e körözés alatt. Ennek azonban alapvető feltétele egyrészt, hogy személyes adatok, vagyis minden olyan adat, amely révén a sértett beazonosítható, ne kerülhessen nyilvánosságra, másrészt pedig a sértett hozzájárulása, amit a feljelentés megtételekor tehetne meg.

A rendőrkapitányságok gyakorlatilag egybehangzó véleménye szerint a tárgykörözés intézménye jelenleg kevésbé alkalmas az ellopott tárgyak megtalálására. Álláspontom szerint ugyanakkor a körözés gyors elrendelése, az esetlegesen szélesebb körű hozzáférés a körözési adatokhoz, továbbá a közterületeken való rendszeres rendőri jelenlét, intézkedés együttesen javulást hozhat ezen a téren.

*A felmerülő problémák kapcsán megállapítom, hogy a rendőrkapitányságoknak betudhatóan késedelmes körözés elrendelések miatt sérül a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog, amely közvetve alkalmas arra, hogy a bűnüldözés alkotmányos célját megnehezítse.*

### **Intézkedéseim**

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése értelmében felkérem az országos rendőrfőkapitányt, hogy a tárgykörözéssel kapcsolatos rendőrségi munka hatékonyságának javítása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Az Ajbt. 37. §-s alapján felkérem a tárgybeli jogalkotás előkészítésére jogosult belügyminisztert, hogy a jelentésben foglaltakat a készülő új személy- és tárgykörözési törvény megalkotásakor vegye figyelembe.

Budapest, 2013. április

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-305/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Berkes Lilla

### **Az eljárás megindítása**

A panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy a közterület-felügyelet szabálysértési helyszíni bírsággal, majd pedig nem sokkal a büntetés kifizetése után – ugyanezen cselekménye miatt – a rendőrség közigazgatási bírsággal sújtotta. Fellebbezéssel élt a kétszeri büntetés miatt, azonban fellebbezését mindkét hatóság elutasította, ezt követően fordult Hivatalomhoz. Panaszához csatolta az ügyben keletkezett iratokat és a befizetett csekkek másolatát. Az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot folytattam, melynek során a tényállás tisztázásának érdekében

megkerestem a Fővárosi Közterület-felügyelet Jogi Osztály vezetőjét és tájékoztatást kértem az ügyről.

### **Megállapított tényállás**

Vas Megye Rendőrfőkapitánya hivatalból indított közigazgatási eljárás során 2010. június 24-én kelt határozatában megállapította, hogy a panaszos által üzemben tartott gépjárművet 2010. június 1-jén 15 óra 51 perckor Budapest, XIV. Állatkerti krt. 1-5. útszakaszon KRESZ a járművel történő megállásra és várakozásra vonatkozó 40. § (5) bekezdés e) pontban foglalt előírását megszegve helyezték el.

A szabályszegés elkövetése miatt a panaszost a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 21-21/B.§-ai, valamint 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 szóló 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 1. § (1) bekezdés alapján – tekintettel az 5. §-ban foglaltakra – 30.000 Ft közigazgatási bírság megfizetésére kötelezték.

A panaszos az elsőfokú határozat kézhezvételét követően telefonon felvette a kapcsolatot a hatósággal. Azt a tájékoztatást kapta, hogy be kell fizetnie a közigazgatási bírságot, azonban a közterület-felügyelet vissza fogja utalni számára a már befizetett helyszíni bírságot. A panaszos ennek megfelelően cselekedett és levélben kérte a bírság visszafizetését. A Fővárosi Közterület-felügyelet Jogi Osztálya a 2010. augusztus 18-án kelt levelében azonban arról tájékoztatta, hogy az ügyet lezártnak tekintik, a helyszíni bírság megfizetése a szabálysértés elkövetésének elismerését és a helyszíni bírság tudomásul vételét jelenti, ezért az ellen jogorvoslatnak helye nincs.

A panaszos a közigazgatási bírságot is befizette, azonban az azt kiszabó határozattal szemben panaszt terjesztett elő, melyben előadta, hogy az Állatkerti krt. 1-5. útszakaszon kényszerült megállni hivatalos ügyben. Az úttest másik oldalára kellett átmennie, de hogy a közlekedést ne zavarja, bekapcsolt (villogó) elakadás jelzővel, beállt az egyetlen helyre, ahova tudott, a zebra előtt öt méteren belül. Hat perc elteltével, mikor visszatért a gépkocsijához, a közterület felügyelet 10.000 Forintos bírságról szóló értesítését találta ott, amit be is fizetett. Ezt követően értesítést kapott a közigazgatási eljárás megindításáról, majd a 30.000 Forintos bírságról szóló határozatot is kézhez vette. A panaszos nem tartotta jogszerűnek, hogy két hatóság egy szabálysértésért egy időben két bírságot szabjon ki. Kérte a hatóságot, hogy a mellékelt befizetési csekket vegye figyelembe és tekintsen el a közigazgatási bírságtól. A hatóság a panaszt fellebbezésként értékelte és felterjesztette Budapest Rendőr-főkapitányához, aki másodfokú hatóságként a 2011. február 2-án kelt határozatában az elsőfokú határozatban kiszabott bírságot helybenhagyta megállapítva, hogy az elsőfokú hatóság a döntéshozatal során teljes körültekintéssel járt el a szabályszegés tényének megállapítása tekintetében. Kiemelte, hogy a Kkt. rendelkezései értelmében nincs helye helyszíni bírság kiszabásának abban az esetben, ha közigazgatási bírság kiszabásának van helye.

A panaszos 2011 szeptemberében fordult Hivatalomhoz. Panaszja nyomán vizsgálatot indítottam, amely során megkerestem a Fővárosi Közterület-felügyelet Jogi Osztályát. Megkeresésemben azt a kérdést tettem fel, hogy mi a bevett eljárás, ha a Kkt. 21/B. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére sor kerül a helyszíni bírság kiszabására és az érintett azt be is fizeti, illetve tettek-e lépéseket a bírságösszeg panaszos számára történő visszatérítése érdekében. A Fővárosi Közterület-felügyelet általános igazgató-helyettese megkeresésemre az alábbi tájékoztatást adta.



A Kkt. 21. § (3) bekezdése értelmében közigazgatási bírság kiszabásának kizárólag a külön jogszabály szerinti technikai eszközzel készített és továbbított felvétellel dokumentált szabályszegés esetén van helye. A közterület-felügyeletnek ilyen technikai eszköz nem áll rendelkezésére, ezért álláspontjuk szerint helyszíni bírság kiszabásának van helye. E véleményüket a Legfőbb Ügyészség Közigazgatási Jogi Főosztályának Szabálysértési Jogi és Igazgatás-felügyeleti Osztálya a TKJSz. 2534/2009/1. számú szakmai véleményében megerősítette és kifejtette, hogy *„csak akkor van helye közigazgatási bírság kiszabásának, ha a külön jogszabály szerinti technikai eszközzel készített és továbbított felvétellel dokumentált a szabályszegés. Azaz a jövőben, ha a közterület-felügyelő intézkedésének helyszínén nincs a szabályszegés dokumentálására szabályosan működtetett technikai eszköz, úgy nincs helye közigazgatási bírság kiszabásának a szabálysértést megvalósítóval szemben, tehát mód van a tetten ért elkövető helyszínbírságolására”*.

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 135. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy tudomásul vett helyszíni bírságolás ellen jogorvoslatnak helye nincs, ezért a panaszos helyszíni bírság visszautalására irányuló kérelmét – a 2010. év gyakorlata szerint – nem teljesítették.

E gyakorlatukat 2011-ben felülvizsgálták és a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság megkeresése vagy az ügyfél által egyedi ügyben becsatolt közigazgatási bírság megfizetésére kötelező határozat alapján, a befizetett helyszíni bírságot már minden esetben visszautalják, illetve ha még nem került sor befizetésre, azt hatályon kívül helyezik.

Eljárásuk jogszerűségét a Belügyminisztérium által kiadott, a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendeletben meghatározott megállásra, várakozásra, továbbá a behajtási tilalomra vonatkozó szabály megszegése esetén alkalmazható intézkedésekről szóló tájékoztató is megerősíti.

A Tájékoztató szerint a gyakorlatban problémaként jelentkezett, hogy a közterület-felügyelet mikor jogosult a KRESZ-ben meghatározott megállásra, várakozásra, továbbá a behajtási tilalomra vonatkozó szabályok megszegése esetében intézkedni, azok egy része ugyanis meghatározott feltételek fennállása esetében közigazgatási hatósági eljárás alá tartozik.

Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet (SzR.) 54. § (1) bekezdése szerint a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértését valósítja meg, aki KRESZ-ben meghatározott közúti közlekedés szabályait megszegi, ha a 42-51. § szerinti szabálysértés nem valósul meg, vagy az nem tartozik a közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegés hatálya alá. Az SzR. 54. § (1) bekezdésének 2011. július 1-jével hatályba lépett módosítása azon KRESZ szabályok megszegését, amelyek nem minősülnek szabálysértésnek a korábbi taxatív felsorolás helyett – mivel annak bővítése kezelhetetlenné tette volna a szabályozást – a külön jogszabály alapján közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegésként jelölte meg. Ez a rendelkezés azonban nem változtatta meg hatásköri szabályokat.

A korábbi szabályozás csak a Kkt. 20. §-a alá tartozó szabályszegéseket vette ki az SzR. 54. §-a alól, így az objektív felelősség hatálya alá tartozó szabályszegések miatt lehetőség volt a szabálysértési eljárás lefolytatására. A Kkt. 21/B. § (2) bekezdése ugyanakkor kizárta a helyszíni bírság alkalmazását és szabálysértési eljárásban pénzbírság kiszabását, ha a Kkt. 21. §-a, illetve a 21/A. § esetén közigazgatási bírság kiszabásának van helye. Az SzR. módosítása tiszta helyzetet teremtett a tekintetben, hogy a közigazgatási bírság hatálya alá tartozó szabályszegések esetében megszüntette az SzR. 54. §-a alkalmazásnak lehetőségét. mivel ezen cselekmények – meghatározott feltételek fennállása esetében – már nem minősülnek szabálysértésnek.

A kormányrendeletben meghatározott szabályszegések esetében, ha a rendőrség a külön jogszabályban meghatározott technikai eszközzel dokumentálja a szabályszegést (ide értve a

2012. december 31-ig alkalmazható eszközöket is) nincs helye helyszíni bírság kiszabásának, de szabálysértési eljárás megindításának sem, mert az SzR. 54. §-a kiveszi a jogsértést a szabálysértési jog hatálya alól. Ebből az is következik, hogy amennyiben az adott útszakaszon térfigyelő kamera, vagy egyéb a rendőrség által alkalmazott eszköz működik, nincs helye a helyszíni bírság kiszabásának, vagy szabálysértési eljárás megindításának, mivel a cselekmény dokumentálása megtörtént.

A Tájékoztató szerint a fentiekre tekintettel különösen indokolt, hogy a közterület-felügyelet és a rendőrség helyi szervei a párhuzamos eljárások elkerülése érdekében szorosan együttműködjenek a megállási, várakozási és a behajtási tilalomra vonatkozó szabályok megtartásának ellenőrzése során.

### **Érintett alapvető jogok**

- *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, illetve a kétszeri eljárás tilalma* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”
- *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**

- a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.)
- a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.)
- 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 szóló 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet
- a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet (KRESZ)
- az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 29.) Korm. rendelet (a: SzR.)

### **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. 18. § (1) bekezdésének b), illetve f) pontjai szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint helyi önkormányzat, illetve 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 lehetőséget – 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 rendőrség rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a

közterületi rend és tisztaság védelméről, a tömegközlekedési eszközök használati rendjének fenntartásáról, az önkormányzati vagyon védelméről a települési önkormányzat közterület-felügyelet, illetőleg közterület-felügyelő útján gondoskodhat. A (2) bekezdés értelmében közterület-felügyeletet a fővárosban – a helyi önkormányzatokról szóló törvény keretei között – a fővárosi kerületi képviselő-testület és a közgyűlés hozhat létre a polgármesteri (főpolgármesteri) hivatal belső szervezeti egységeként, önálló költségvetési szervként vagy költségvetési szerv belső szervezeti egységeként. Közterület-felügyeletet több önkormányzat társulós formában is működtethet.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a rendőrség, illetve a közterület-felügyelet az Ajbt. szerinti hatóságnak minősülnek.

### **Az érintett alapvető jogok tekintetében**

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogállamiság elvéből fakad a jogbiztonság követelménye. 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 tevékenységüket. A 9/1992. (I. 30.) számú alkotmánybírósági 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.

A ne bis in idem elve az ugyanazon (jogellenes) cselekmény miatti kétszeri eljárás alkotmányos jelentőségű és abszolút jellegű tilalmát jelenti, amely a jogállamiság elvéből vezethető le, és a szabálysértési eljárásban is érvényesül. A ne bis in idem elve nem a két eljárásban kiszabott két büntetés tilalmát foglalja magában, hanem ennél lényegesen többet: a kettős eljárás tilalmát jelenti ugyanazon jogsértés elkövetésével összefüggésben.

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, amely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Az Alkotmánybíróság 6/1999. (IV. 21.) számú határozata megfogalmazza, hogy a jogállamiság elvéből folyó alapvető követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltsége. A tisztességes eljáráshoz való jog önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, a kiszámíthatatlanság okozta jogsérelmek bekövetkezésének.

### **A vizsgálat érdeme tekintetében**

A vizsgálat lefolytatása során a vonatkozó jogszabályok 2010. június 1-jén – vagyis a bírságokkal sújtott cselekmény elkövetésekor – hatályos állapotát vettem alapul. Fontos kiemelni, hogy az azóta eltelt időben az Sztv-t és az SzR-t hatályon kívül helyezte a jogalkotó és új szabálysértési törvényt alkotott, amely a korábbiakhoz hasonlóan szankcionálja a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértését, lehetővé téve továbbra is azok kapcsán a helyszíni bírság kiszabását.

Kkt. 21. § (1) bekezdés d) pontja szerint a gépjármű üzemben tartója felel azért, hogy az általa üzemeltetett, illetve használt gépjárművel a járművel történő megállásra és várakozásra vonatkozó – külön jogszabályban meghatározott – egyes előírások betartásra kerüljenek. Az

említett külön jogszabály jelen esetben a KRESZ, amely 40. § (5) bekezdésének e) pontja szerint tilos megállni a kijelölt gyalogosátkelőhelyen, valamint a gyalogosátkelőhely előtt személygépkocsival 5 méter távolságon belül.

A Kkt. 21. § (2) bekezdés értelmében, ha a Kkt. 21. § (1) bekezdés szerinti egyes előírásokat megszegik, az üzemben tartóval, illetve a gépjárművet használatra átvevő személlyel szemben közigazgatási bírságot kell kiszabni. A (3) bekezdés értelmében pedig közigazgatási bírság kiszabásának kizárólag a külön jogszabály szerinti technikai eszközzel készített és továbbított felvétellel dokumentált szabályszegés esetén van helye.

A pontos bírságösszeget a Korm. rendelet tartalmazza, amely a cselekmény elkövetésekor hatályos 5. §-a szerint a Kkt. 21. § (1) bekezdés d) pontjához kapcsolódóan a gépjármű üzemeltetője a 4. mellékletben meghatározott összegű bírságot köteles fizetni az abban hivatkozott jogszabályi rendelkezés megsértése esetében. A 4. melléklet a várakozás tilalmának megszegésére 30.000 Ft-os bírságösszeget állapít meg.

*Megállapítható tehát, hogy Vas megye Rendőr-főkapitánya a vonatkozó jogszabályok betartásával járt el, ezért a közigazgatási bírság kiszabásával kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tártam fel.*

A Kkt. 21/B. § (2) bekezdése a közigazgatási bírság elsőbbségét határozza meg a helyszíni bírsággal szemben, és kimondja, hogy helyszíni bírság, továbbá szabálysértési eljárásban pénzbírság nem szabható ki azzal a személlyel szemben, akivel szemben a szabálysértés alapjául szolgáló előírás megsértése miatt a Kkt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján vagy a 21/A. § (2) bekezdése alapján közigazgatási bírság kiszabásának van helye.

Az Sztv. 134. § (1) bekezdése és (2) bekezdés c) pontja alapján a szabálysértést meghatározó jogszabályban megállapított esetekben a szabálysértés tetten ért elkövetőjét a közterület-felügyelő helyszíni bírsággal sújthatja. Az Sztv. 136. § alapján a gépjárművel elkövetett szabálysértés miatt a helyszíni bírságot a gépjárművezető távollétében is ki lehet szabni. Ilyenkor a gépjármű forgalmi rendszáma alapján megállapított üzemben tartó címére kell a kiszabott helyszíni bírság összegét tartalmazó készpénz-átutalási megbízást megküldeni.

Az Sztv.-ben hivatkozott jogszabály jelen esetben az SzR., amely a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése cím alatt, az 54. § (1) bekezdésben kimondja, hogy aki a KRESZ 3. § (2) bekezdésében, 48. § (4), (7) és (9) bekezdésében, 48. § (12) bekezdés c) és d) pontjában, valamint 51. §-ában meghatározott rendelkezés megsértése kivételével a közúti közlekedés szabályait megszegi, ha a 42-51. § szerinti szabálysértés nem valósul meg, harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. (E rendelkezés 2011. július 1-jével módosult, és immár csak akkor tette lehetővé a KRESZ-ben meghatározott közúti közlekedés szabályai megszegése miatti szabálysértési bírság kiszabását, ha az nem tartozik a közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegés hatálya alá.)

Az SzR. 52. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a rendőrség, továbbá a KRESZ 40-41. §-ának, valamint más megállási, várakozási vagy táblával jelzett behajtási tilalom vagy korlátozás megszegése esetén a közterület-felügyelő helyszíni bírságot szabhat ki.

A vizsgált ügyben a panaszossal szemben mind szabálysértési bírság, mind pedig közigazgatási bírság kiszabására is sor került ugyanazon cselekménye miatt.

A Kkt. már hivatkozott 21/B. § (2) bekezdése szerint a közigazgatási bírság kiszabásának ugyan elsőbbsége volt, önmagában ez azonban nem jelenti azt, hogy a fent leírt cselekmény miatt nem lehet helyszíni bírságot, vagy feljelentés esetén pénzbírságot kiszabni. Erre akkor nem kerülhet sor, ha közigazgatási eljárás indul, vagyis ilyen eljárás hiányában az Sztv. rendelkezései szerint kell eljárni. Ezzel ellentétes jogszabály-értelmezés ahhoz vezethetne, hogy a szabályszegő

magatartást egyik hatóság sem szankcionálja, ami nyilvánvalóan jogellenes lenne.

Közigazgatási eljárás megindításának és abban bírság kiszabásának akkor volt helye, ha rendelkezésre állt olyan eszköz, amellyel az arra jogosult rögzíthette a cselekményt pl. térfelügyelő kamera volt elhelyezve az adott területen.

A Rendőrség – <http://www.police.hu/data/cms497388/terfigyelo080215.pdf> – honlapján szereplő tájékoztató szerint az Állatkerti körút környékét több, rögzített térfelügyelő kamera is ellenőrizte az adott időben (és azóta is), a panaszos gépjárművéről készült felvételeket is egy ilyen kamera rögzítette, a <https://kozigbirsag.police.hu> oldalon megtekintett felvételek is ezt egyértelműsítik.

Mindezek alapján egyértelműen megállapítható, hogy az eljáró közterület-felügyelőknek észlelniük kellett volna, hogy a panaszos cselekménye miatt közigazgatási eljárás fog indulni és a Kkt. idézett rendelkezése értelmében emiatt nincs helye helyszíni bírság kiszabásának. Ezt támasztja alá egyébként a Fővárosi Közterület-felügyelet általános igazgató-helyettese által hivatkozott, a Legfőbb Ügyészség Közigazgatási Jogi Főosztályának Szabálysértési Jogi és Igazgatás-felügyeleti Osztálya által kiadott szakmai vélemény, illetve a Tájékoztató is. Ugyan a Fővárosi Közterület-felügyelet általános igazgató-helyettese levelében arra hivatkozott, hogy azért volt helye helyszíni bírság kiszabásának, mert a közterület-felügyeletnek a közigazgatási bírsággal sújtható cselekmény rögzítésére megfelelő technikai eszköz nem áll rendelkezésére, azonban nyilvánvaló, hogy nem is nekik kell ilyen eszközzel (sebességmérő és a már említett kamera) rendelkezniük, hanem a közigazgatási bírság kiszabására jogosult rendőrségnek.

*Az a tény, hogy mindezek miatt a panaszos ugyanazon cselekményében két büntetés is születt ne bis in idem alkotmányos elvébe ütközik, és ezért a Fővárosi Közterület-felügyelet eljárása a jogállamiság elvével, valamint az abból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

Nem osztom a Fővárosi Közterület-felügyelet azon álláspontját, hogy rendelkezésre álló jogorvoslat hiányában nincs lehetőség e visszásság orvoslására. Tekintettel arra, hogy a fentiek alapján – a kihelyezett térfelügyelő kamerák miatt – eleve jogalap nélkül történt a helyszíni bírság kiszabása, amely ráadásul így kétszeri büntetést valósít meg, a jogállamiság elvéből, illetve a tisztességes hatósági eljárás követelményéből fakadóan is orvosolni kell a jogsérelmet, amit a Fővárosi Közterület-felügyelet okozott. Ehhez nincsen szükség jogorvoslati eljárásra, ennek legfőbb bizonyítéka, hogy saját bevallásuk szerint is – 2011-től – lehetőség van a befizetett bírságösszegek visszatérítésére.

### **Intézkedéseim**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése értelmében kezdeményezem a Fővárosi Közterület-felügyelet vezetőjénél, hogy intézkedjen a jogalap nélkül kiszabott és a panaszos által befizetett helyszíni bírság visszafizetésére.

Budapest, 2013. március

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-340/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Berkes Lilla

## **Az eljárás megindulása**

Egy házaspár, ifj. K. I.-t és ifj. K. I.-né fordult hozzám panasszal többszöri előállításuk és fogvatartásuk miatt. [A panaszosokat a hivatalos iratok néhol ifj. K. I. és ifj. K. I.-né, néhol pedig K. I. és K. I.-né néven nevesítik. Tekintettel arra, hogy a nyomozati iratokban rajtuk kívül szerepel K. I. panaszos azonos nevű édesapja és annak K. I.-néval azonos nevű édesanyja, a továbbiakban őket id. K. I. és id. K. I.-né néven, illetve a születési évek alapján való különbségtétellel nevesítem]

A panaszos házaspárt 2011. szeptember 14-én egy VIII. kerületi áruházból az esti órákban előállították, azzal az indoklással, hogy a XII. kerületi rendőrség körözi őket. A házaspár öt gyermeket nevel, ezek közül egy ötéves fiú velük volt. A VIII. kerületi rendőrkapitányságról éjjel átszállították őket a XII. kerületibe, ahol elrendelték az őrizetbe vételüket, majd 30 napos előzetes letartóztatásukat, melyből ténylegesen 12 napot töltöttek a Venyige utcában, illetve a Gyorskocsi utcában. A házaspár mindvégig azzal védekezett, hogy a megadott címükön 8 éve élnek, de ott egyetlen idézést sem kaptak, személyes megkeresés sem történt. Azt is közölték, hogy a gyanúsításban szereplő zsarolás bűncselekményt nem ők követték el. Időközben a panaszos férj édesapja, id. K. I. jelentkezett a rendőrségen, és elmondta, hogy neki és id. K. I.-nének volt vitája egy üzlettel kapcsolatban. A panaszos házaspár és a szülők is régiségkereskedők. A rendőrség meghallgatta az idősebb házaspárt, és ezt követően, a 4. napon a panaszos házaspárt a rendőrség hazaengedte.

Szabadulásuk után egy héttel a lakcímük szerinti XV. kerületi Okmányirodában megjelentek ügyintézés érdekében, ahonnan ismételten előállították őket, mondván, hogy ők körözött személyek. Ekkor a kerületi kapitányságra kerültek, ahol másfél óra alatt tisztázódott, hogy már nem körözöttek. Ifj. K. I.-nét ez annyira megviselte, hogy elájult.

A panaszos házaspár sérelmezte, hogy körözést folytattak ellenük, ahelyett, hogy írásban vagy személyesen kereste volna őket a lakásukon a rendőrség, ezen túlmenően sérelmezték a rabosítást, az előzetes letartóztatást, a körözési listáról való törlés elmulasztását, és azt, hogy a rendőrség nem szüntette meg a nyomozást velük szemben, és nem hozott határozatot arról, hogy a cselekményt nem ők követték el.

Figyelemmel arra, hogy a rendelkezésemre álló információk alapján nem volt kizárható, hogy a személyi szabadsághoz, illetve a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasság történt, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján (a továbbiakban: Ajbt.) vizsgálatot indítottam.

## **A megállapított tényállás**

1) A BRFK XII. kerületi Rendőrkapitányságon, az ügy vizsgálójának 2012. július 5-én készített összefoglaló jelentése tartalmazza, hogy egy XII. kerületi lakos feljelentés tett ismeretlen tettesek ellen, akik 2011. március 11-én a lakásában előzetes egyeztetés alapján egy antik kereskedésből felkeresték, majd pszichikai kényszer útján és fizikai erőszak kilátásba helyezésével aláírtattak vele egy adásvételi szerződést antik tárgyainak eladására. A bűncselekménnyel okozott kár a sértett elmondása szerint 1.500.000 Ft.

A feljelentőt tanúként hallgatták meg, amely alapján a Netzsaru rendszerben ellenőrzést végeztek K. I. névre, mely során az életkor, illetve a személyleírás alapján a lehetséges személyeket sorra vették. Megállapították, hogy ifj. K. I. és ifj. K. I.-né ellen a rendőrkapitányságon már folyt eljárás hasonló bűncselekmény miatt. A további ellenőrzés során az is kiderült, hogy ellenük többször volt eljárás hasonló cselekmények miatt több kerületi rendőrkapitányságon is. Erre figyelemmel, a fényképüket felismerésre bemutatás keretében a sértett elé tárták, aki egyértelműen felismerte ifj. K. I. és ifj. K. I.-né személyében azokat, akik a

sérelmére bűncselekményt követtek el.

Ezt követően 2011. augusztus 3-án felfüggesztették a nyomozást, és elfogatóparancsot bocsátottak ki, mivel az ifj. K. I., és ifj. K. I.-né bejelentett lakóhelyén, illetve tartózkodási helyén végzett lakcímellenőrzés nem vezetett eredményre.

A körözött személyeket 2011. szeptember 14-én fogták el és állították elő a BRFK XII. kerületi Rendőrkapitányságra. Az elfogást a BRFK VIII. kerületi Rendőrkapitányság Közrendvédelmi Osztálya hajtotta végre. A hatóság őrizetbe vételüket rendelte el, illetve előterjesztést tett az előzetes letartóztatásra is, amelyet a Pesti Központi Kerületi Bíróság végzésével el is rendelt. Azonban a Fővárosi Bíróság 2011. szeptember 26-án hozott végzésével az előzetes letartóztatást megszüntette, és szabadlábra helyezést rendelt el.

A büntetőügyet 2011. szeptember 29-én szignálták át a Vizsgálati Alosztályra, egy új előadóra, aki már korábban, szeptember 22-én elkezdte a szükséges tanúkihallgatásokat. Szintén 2011. szeptember 29-én a Budapesti I. és XII. Kerületi Ügyészség bekérte a nyomozati iratok egy példányát. A kijelölt új előadó azonban nem kapta kézhez az ügyirat teljes példányát, a nyomozati iratok hiánytalan példányát ugyanis megküldték a Pesti Központi Kerületi Bíróságra az előzetes letartóztatás tárgyalására. Az előadó több alkalommal felvette a kapcsolatot a bíróság kezelőirodájával, ahol azt a tájékoztatást kapta, hogy az ügyirat még a csoportvezető bírónál van. Azt azonban 2011. október 6-án a Budai Központi Kerületi Bíróságnak küldték meg. Eredetben a hiánytalan ügyirat példányt végül 2011. október 20-án kapta kézhez az előadó.

A RobotZsaru Neo rendszerben mindezeket túl adminisztrációs, illetve egyéb okok miatt az ügy adatai és iratai között a 2011. szeptember 14. és 15. napon végzett forrónyomos munka iratai (határozat házkutatás elrendeléséről, gyanúsított kihallgatási jegyzőkönyvek, rendelvények, határozat őrizetbe vétel elrendeléséről) sem található meg. Az új előadó sem kapott tájékoztatást arra vonatkozóan, hogy a kiadott elfogatóparancsot nem vonták vissza. Adminisztrációs hiba miatt a Körözési Információs Rendszert (a továbbiakban: KIR) az előadó nem tudta használni, így nem tudta visszaellenőrizni, hogy a kiadott körözést visszavonták-e. A fentieket követően ifj. K. I., és ifj. K. I.-né elfogató parancsát 2011. október 7-én vonták vissza.

2) A BRFK VIII. kerületi Rendőrkapitányság vezetőjének 2012. július 6-án kelt tájékoztatása szerint a megkereséssel kapcsolatban jogsértést, valamint fegyelemsértést nem állapítottak meg.

Az ugyanezen napon kelt jelentés szerint a rendőrkapitányság munkatársai K. I.-t érvényben lévő elfogatóparancs alapján fogták el és állították elő, melyet a BRFK XII. kerületi Rendőrkapitányság 2011. augusztus 2-i hatállyal rendelt el.

A kivizsgálás külön kiterjedt az előállított személyek társaságában lévő 5 éves fiukkal kapcsolatban történetekre. Az intézkedő rendőrök a személyes szabadságot korlátozó jelentésükben pontosan rögzítették, hogy a házaspár társaságában lévő fiukat beszállították a BRFK VIII. kerületi Rendőrkapitányság épületébe. A 20 óra 30 perckor kezdődött személyes szabadságot korlátozó intézkedés megkezdését követően a gyermeket 21 óra 05 perckor a nagymamájának átadták, aki unokáját hazavitte. A fentiekkel kapcsolatban jogsértést, valamint fegyelemsértést a kivizsgálás nem állapított meg.

3) A BRFK vezetője által adott, 2012. július 18-án kelt jelentés megállapítja, hogy a BRFK XII. kerületi Rendőrkapitányság a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 323. § (1) bekezdésébe ütköző és a (2) bekezdés b) pontja szerint minősülő súlyos fenyegetéssel elkövetett zsarolás büntettének megalapozott gyanúja miatt folytat jelenleg is büntetőeljárást K. I. és K. I.-né budapesti lakosok ellen.

A BRFK XII. kerületi Rendőrkapitányság vezetője által lefolytatott parancsnoki kivizsgálás alapján megállapították, hogy a bűncselekmény elkövetésével megalapozottan

gyanúsítható K. I.-nak a bejelentett, valamint a Netzsaru ügyviteli rendszerben szereplő korábbi lakcímeit ellenőrizték, majd megállapították, hogy életvitelszerűen nem tartózkodott az ellenőrzött lakcímeiken, ezért elfogatóparancsot bocsátottak ki ellene. Megállapították továbbá, hogy K. I.-né lakcímét az ügy előadója nem ellenőrizte, mely hiányosság okainak feltárása fegyelmi eljárás keretében fog megtörténni.

K. I. és K. I.-né körözését a KIR-ben a 2011. szeptember 14-én történt elfogásukat követően, sem a BRFK XII. kerületi Rendőrkapitányság ügyeletes tisztje, sem pedig a forrónyomos szolgálatot ellátó rendőrök nem vonták vissza. E mulasztás felelőse szintén fegyelmi eljárás keretében kerül megállapításra.

K. I.-t és K. I.-nét – mivel ellenük ún. „élő” körözés szerepelt a KIR-ben – 2011. október 7-én 8 óra 55 perc körüli időben a BRFK XV. kerületi Rendőrkapitányságra előállították, majd ezt követően – még ugyanazon a napon, 10 óra 05 perc körül, a körözésirányító szerv, azaz a BRFK XII. kerületi Rendőrkapitányság illetékesével történt egyeztetést követően – körözésüket visszavonták.

A gyanúsítottokról a bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló 2009. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: 2009. évi XLVII. törvény) 6. § a) pontja alapján készült fényképfelvétel, valamint velük szemben a 44. § a) pont, és a 46. § alapján került sor ujjnyomatvételekre. A 6. § a) pontja szerint, a személyazonosító adatok és fényképek nyilvántartásában az érintett arcképmását nyilván kell tartani, ha bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja miatt büntetőeljárás alá vonták. A 44. § a) pontja szerint, a büntetőeljárás alá vont személyek ujj- és tenyérynymatainak nyilvántartásában annak a büntetőeljárás alá vont személynek az ujj- és tenyérynymatát kell nyilvántartani, akit ötévi vagy ezt meghaladó szabadságvesztés büntetéssel fenyegetett szándékos bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja miatt büntetőeljárás alá vontak.

Ugyanezen törvény 46. §-a szerint, a büntetőeljárás alá vont személy ujj- és tenyérynymatát – a nyilvántartásba vétel kezdeményezésével egyidejűleg – az a nyomozó hatóság vagy ügyészség küldi meg a szakértői nyilvántartó szervnek, amely a terheltet büntetőeljárás alá vonta.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a gyanúsítottak nyilvántartásba vételekor az eljáró nyomozó hatóság a vonatkozó törvényi előírásoknak megfelelően járt el. Nevezettek a gyanúsítás ellen panasszal éltek, amit a Budapesti I. és XII. kerületi Ügyészség 2011. szeptember 16-án hozott határozatával elutasított. A büntetőeljárás jelenleg is folyamatban van K. I. és K. I.-néval szemben, annak megszüntetése nem indokolt.

Összegezve megállapítható, hogy a büntetőeljárás lefolytatása során több szakszerűtlen intézkedés is történt, melyek kivizsgálása – így a felelősség megállapítása – érdekében fegyelmi eljárás megindítására került sor.

4) A fényképről történő felismerésre bemutatásról készült 2011. március 29-i jegyzőkönyv szerint a sértett az arc, a fej formája és a szeme alapján felismerte az elé tett felvételek közül a K. I.-t, illetve a K. I.-nét ábrázolót.

5) A BRFK XII. kerületi Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztályán, 2011. május 5-én kelt jelentés szerint megkeresték a Magyar Telekom Nyrt.-t, mivel a sértett úgy nyilatkozott, hogy telefonon több alkalommal beszélt az elkövetővel. A beérkezett híváslista alapján a hívott szám K. I. néven van és címként az antik kereskedés címe van megadva. A sértett által mellékelte újságban látott hirdetések közül a Régiség címszón belül a „kastély berendezéséhez vásárolok” alcímmel szerepel egy mobilszám, amelyet ellenőriztek a Netzsaru rendszerben és amit K. I.



(1952. 01. 08.) adott meg elérhetőségként. Több hívás is történt a sértett és a nevezett személy között. Figyelemmel arra, hogy a sértett korábban tartott felismerésre bemutatáson egyértelműen felismerte a cselekmény elkövetőit, így K. I. (1952. 01. 08.) személy nem lett bemutatva felismerésre bemutatás keretében, viszont a sértett telefonjának híváslistája szerint ismertségben a név alapján lehetséges rokoni viszonyban áll K. I. (1977. 09. 11.) személlyel, aki az eljárás folyamán végzett felismerésre bemutatás szerint a bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható.

6) A 2011. július 25-én tartott felismerésre bemutatás jegyzőkönyve szerint a sértett egyik felvételen sem ismerte meg az öt megfenyegető személyeket. A képek között az egyik id. K. I.-t ábrázolta.

7) A 2011. július 26-án kelt jelentés szerint több rendőr jelent meg aznap K. I. bejelentett lakcímén, a XVI. kerületben, ahol kiderült, hogy nem él ott életvitelszerűen, illetve olyan személyt sem sikerült meghallgatni, aki információval tudott volna szolgálni a tartózkodási helyével kapcsolatban. Ezt követően a Netzsaru rendszerben végzett ellenőrzés adatai alapján megjelentek a rendőrök a K. I. által a korábbi, ellene folyt eljárásokban megadott lakcímeiken, de ott sem találták. A lakcímellenőrzések és a beszerzett adatok alapján elfogató parancs kibocsátása vált indokolttá.

8) A 2011. augusztus 2-án kelt határozatában a BRFK XII. kerületi Rendőrkapitányság bűnügyi osztályvezetője, tekintettel arra, hogy a gyanúsítottak ismeretlen helyen vannak, az eljárást felfüggesztette. Ugyanezen a napon került sor a Be. 73. § (1) bekezdése alapján, figyelemmel a személy- és tárgykörözésről szóló 2001. évi XVIII. törvény 2. §-ának rendelkezéseire, K. I. és K. I.-né személykörözésének, egyben elfogásának elrendelésére. Az elfogatóparancs szerint elfogásuk esetén a körözötteket a Be. 73. § (3) bekezdése alapján őrizetbe kell venni, és a BRFK XII. kerületi Rendőrkapitányságra kell előállítani. Az elfogatóparancsban egyszersmind arról is rendelkeztek, hogy a határozatot kézbesíteni kell a Budapesti I. és XII. kerületi Ügyészség, valamint K. I. és K. I.-né részére is.

9) A 2011. szeptember 14-én kelt határozat szerint K. I.-t és K. I.-nét a BRFK VIII. kerületi Rendőrkapitányság járőrei elfogták, ezért a nyomozás folytatását rendelik el.

10) Az elfogás végrehajtásáról szóló 2011. szeptember 14-i jelentés szerint K. I.-vel szemben 20 óra 30 perctől a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban Rtv) 29. § (1) bekezdése szerinti igazoltatás, a 31. § (1) bekezdése szerinti személyi szabadságában korlátozott személy átvizsgálása, a 33. § (1) bekezdés b) pontja szerinti elfogás és előállítás alkalmazására került sor. Az intézkedés során kényszerítő eszközt nem alkalmaztak.

Az intézkedés alapja egy ismeretlen férfi által tett bejelentés, amely szerint a körözött személyek megtalálhatóak egy VIII. kerületi áruházban. Az intézkedő rendőrök a helyszínen igazolásra szólították fel K. I.-t és feleségét. Az igazoltatás során megállapították, hogy K. I. ellen elfogatóparancsot bocsátott ki a BRFK XII. kerületi Rendőrkapitányság, ezért őt a helyszínen elfogták és előállították a BRFK VIII. kerületi Rendőrkapitányságra. K. I.-val és K. I.-néval az üzletben tartózkodott még fiuk is, akit beszállítottak a rendőrkapitányságra. Őt az időközben kiértesített nagymamája vitte haza.

Az előállítás okáról szóló tájékoztatót, az előállítás idejéről szóló igazolást kiadták, valamint az előállító helyiségben történő elhelyezéssel kapcsolatban jogairól és kötelezettségeiről szóló írásos tájékoztatót az előállítottak megkapták. Az elfogás végrehajtásáról szóló parancsnoki kivizsgálás szerint az intézkedések jogszerűek és szakszerűek voltak. Az őrizetbe vételt 2011. szeptember 15-én határozattal rendelték el, K. I. panasszal nem élt. A K. I.-né elfogásáról szóló jelentés, illetve őrizetbe vételéről szóló határozat gyakorlatilag ugyanezzel a tartalommal bír.

11) Budapesti I. és XII. Kerületi Ügyészség 2011. szeptember 16-i határozata a panaszosok panaszát a nyomozó hatóság 2011. szeptember 14-i, kihallgatás során foganatosított intézkedése ellen elutasította. A panaszosok a gyanúsítottkénti felelősségre vonásukat sérelmezték, védekezésük szerint a terhükre rótt bűncselekményt nem követték el, nem jártak a sértett lakásában, emlékezetük szerint nem találkoztak vele.

A határozat szerint a panasz nem alapos. A gyanúsítások közlésekor rendelkezésre álló adatok – így elsősorban a feljelentés, a sértett tanúvallomásáról készült jegyzőkönyv, a fényképről történő felismerésre bemutatásokról készült jegyzőkönyvek, az okirati bizonyíték, és a rendőri jelentések – alapján K. I. és K. I.-né kihallgatásakor a gyanúsításhoz szükséges megalapozott gyanú fennállt. A gyanúsítottak cselekményének teljes körű felderítése, a terhükre rótt tényállás, minősítés pontosítása a további nyomozás feladata. Mivel a bűncselekmény megalapozott gyanúja annak közlésekor fennállt, ezért a nyomozó hatóságnak a Be. 179. § (1) bekezdésén alapuló rendőri intézkedésére jogszerűen és megalapozottan került sor.

Ugyanezen napon az ügyészség indítványozta a Pesti Központi Kerületi Bíróságnál a panaszosok előzetes letartóztatásának elrendelését.

12) A Fővárosi Bíróság, mint másodfokú bíróság 2011. szeptember 26-án tartott tanácsülésein meghozott végzésével a Pesti Központi Kerületi Bíróság 2011. szeptember 17-én kelt végzését megváltoztatta, az egységesen 2011. szeptember 14. napján 20 óra 30 perctől őrizetben lévő K. I. és K. I.-né előzetes letartóztatását megszüntette és elrendelte azonnali szabadlábra helyezését.

Az indokolás szerint a gyanúsítottak és védőjük fellebbezést jelentett be, amelyet a Fővárosi Bíróság alaposnak talált.

„Az előzetes letartóztatás elrendelhetőségének körében elsőként annak általános feltételét, a szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúját, annak fennállását szükséges vizsgálni Ennek keretében gyanúsítottként körültekintően szükséges elemezni, hogy az adott bűncselekmény elkövetése a konkrét terhelt részéről (a határozat meghozatala idején) valószínűsíthető-e vagy sem, s csak ezt követően lehet vizsgálni, hogy a kényszerintézkedés(ek) alkalmazásának Be. 129. § (2) bekezdésében írt különös okai fennállnak-e. Annak ellenére, hogy a megalapozott gyanú nem kétséget kizáró bizonyosság fennálltát követeli meg és a kényszerintézkedés tárgyában eljáró bíróság a bizonyítékokat, s azok bizonyító erejét nem mérlegelheti, a megalapozott gyanú fennállása (mint a kényszerintézkedés általános feltétele) tekintetében a bűncselekmény gyanúsított(ak) általi elkövetésének valószínűsítése részéről konkrét bizonyítékokon alapuló logikai elemzést igényel. Csupán a megalapozott gyanú fennállása esetében lehet vizsgálni bármely kényszerintézkedés alkalmazásának szükségességét.

Mindezen kérdések eldöntése során a bíróság kizárólag a rendelkezésre álló nyomozati anyagra és a logika szabályaira támaszkodhat.

Jelen ügyben a megalapozott gyanút az ügyészi indítvány és az elsőfokú bíróság végzése szerint mindkét gyanúsítottra nézve alapvetően a feljelentés, a sértetti vallomások, valamint fényképről történő felismerésre bemutatás és egyéb okiratok támasztják alá.

Ezzel szemben az iratok alapján az rögzíthető, hogy vannak olyan bizonyítékok, melyek alátámaszthatják a bűncselekmény elkövetésének valószínűsítését, azonban számos olyan bizonyíték is beszerzésre került, mely erőteljes kétségeket ébreszt a megalapozott gyanú tekintetében.

A 78 éves (...) sértett előadásában a bűncselekmény férfi elkövetőjét idősebb, 60 vagy 50 éves, kissé öszülő hajú személynek írta le, aki a bűncselekménnyel érintett egyik szoborral kapcsolatban előtte úgy nyilatkozott, hogy fiának, aki szintén foglalkozik régiség kereskedéssel, van hasonló (nyomozati iratok 13., 15., 105. oldalak).

A sértett a fényképről történő felismertetés során felismerte az 1977-es születésű K. I. gyanúsítottat. Emellett (a rendőri előterjesztés megállapításával szemben) a bűncselekmény elkövetését követő mintegy 4,5 hónappal fényképről bemutatásra került (...) részére K. I. (1977) gyanúsított édesapja, az 1952-es születésű K. I. fotója is (a tablón a fiatalabb K. I. fotója nem szerepelt).

A nyomozó hatóság által beszerzett hívási adatok és jelentés szerint a sértett K. I. gyanúsított (1977) édesapja, az 1952-es születésű K. I. által használt vezetékes és mobiltelefonszámon tárgyalt a műtárgyokról, s a sértetti vallomás szerint ugyanezen személy jelent meg egy növel lakásán is, mivel állítása szerint hangját felismerte.

Utalni kell arra is, hogy szükségessé válhat a sértett által csatolt, elkövetők által vele íratott adásvételi szerződésen szereplő, „K. I.” névaláírás szakértői vizsgálata, mely laikus számára észlelhető módon nem az 1977-es születésű K. I. gyanúsított névaláírásával mutat hasonlóságot.

K. I.-né (...) vonatkozásában a megalapozott gyanút ugyancsak a fényképről történő felismerés támasztja alá, mely színes fotó (eltérően a bemutatott többi fényképtől) igen elnagyolt, gyenge minőségű nyomtatásban készült a gyanúsítottról.

A gyanúsítottak, vagy szóba jöhető más személy(ek) és a sértett személyes bemutatása, illetve szembesítése is további adatokat szolgáltatathat a bűncselekmény elkövetőire nézve, mely mindezedig nem történt meg.

Mindezek alapján a másodfokú bíróság álláspontja szerint a jelenleg rendelkezésre álló bizonyítékok alapján a megalapozott gyanú fennállta – mint a kényszerintézkedés alkalmazásának általános törvényi feltétele – nem állapítható meg, ehhez további, az ügy lényegi előrevitelét eredményező nyomozati cselekmények szükségesek. Ennek okán a másodfokú bíróság a kényszerintézkedés elrendelésének különös okait nem is vizsgálta, nem is vizsgálhatta.

A fentiek alapján a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság végzését a Be. 131. § (3) bekezdése alapján eljárva a Be. 215. § (3) bekezdése szerinti tanácsulésen a Be. 372. (1) bekezdése alapján megváltoztatva a gyanúsítottak előzetes letartóztatását megszüntette és azonnali szabadlábra helyezésüket rendelte el.”

13) A 2011. október 7-i, 8 óra 55 perckor végrehajtott elfogásról szóló jelentés szerint K. I.-nét az Rtv. 29. § (1) bekezdése alapján igazoltatták, a 31. § (1) bekezdés alapján átvizsgálták, majd a 33. § (1) bekezdés b) pontja alapján elfogták és előállították a BRFK XV. kerületi Rendőrkapitányság járőrei.

Az intézkedés során kényszerítő eszközt nem alkalmaztak. A megjelölt napon K. I.-né megjelent a BRFK XV. kerületi Rendőrkapitányság épületében, férjét, K. I.-t kísérte be. A kapitányságra történő beléptetés során a személyi igazolvány alapján megállapították, hogy ellene élő körözés van hatályban, melyet a BRFK XII. kerületi Rendőrkapitányság adott ki, zsarolás bűncselekménye miatt. K. I.-nét ezért elfogták, ruházatát átvizsgálták, majd az előállító helyiségben elhelyezték.

Ezt követően a Főügyeletes közölte a jelentést író rendőrrel, hogy értesíti a körözést irányító szervet az elfogásról, továbbá egyeztet majd, hogy szabadon bocsátható-e a panaszos, vagy további intézkedés megtétele lesz-e szükség vele szemben. 10 órakor az ügyeletes tiszt közölte, hogy sikerült felvennie a kapcsolatot a körözés-irányító XII. kerületi Rendőrkapitánysággal, telefonon egyeztetett egy rendőr hadnaggyal, aki közölte, hogy a panaszos körözését visszavonta, további intézkedés megtétele nem szükséges, szabadon lehet bocsátani. Erre 10 óra 03 perckor sor is került.

A K. I. elfogásáról szóló jelentés szerint a panaszos telefonos egyeztetés alapján jelent meg kihallgatás céljából. Személyazonosságának ellenőrzésekor derült ki, hogy körözés alatt áll.

Amíg a körözést ellenőrizték, lefolytatták a kihallgatást. A kihallgatás befejezésekor az ügyeletes tiszt közölte, hogy a körözés-irányító szervet már értesítette, de egyelőre még nincs információja arról, hogy szabadon bocsátható-e, vagy további intézkedés megtétele lesz-e szükséges a panaszossal szemben, ezért elhelyezték őt az előállító helyiségben. 10 órakor az ügyeletes tiszt közölte, hogy sikerült felvennie a kapcsolatot a körözés-irányító szervvel, ahol a rendőr hadnagy közölte, hogy a körözést visszavonta, további intézkedés megtétele nem szükséges, a panaszos szabadon bocsátható. Erre 10 óra 05 perckor sor is került.

Az előállítás okáról szóló tájékoztatót, illetve az előállítás idejéről szóló igazolás mindkét panaszos esetében kiadták. A panaszosok az előállító helyiségben történő elhelyezéssel kapcsolatban a jogaikról és kötelezettségeikről szóló írásos tájékoztatót megkapták. A személyi szabadság korlátozásának időtartama K. I.-né esetében 1 óra 8 perc, K. I. esetében pedig 1 óra 10 perc volt. A parancsnoki vélemény és kivizsgálás szerint a személyi szabadságot korlátozó intézkedés jogszerű, szakszerű és arányos volt mindkettejük esetében.

14) A BRFK XII. kerületi Rendőrkapitányságon 2011. október 7-én 9 óra 55 perckor kelt határozatban került sor az elfogató parancs visszavonására mind K. I., mind pedig K. I.-né esetében. Az indokolás szerint a két panaszost gyanúsítottként kihallgatták, majd 2011. szeptember 17-én a Pesti Központi Kerületi Bíróság előzetes letartóztatásba helyezte őket. Erre való tekintettel az elfogató parancsot visszavonják. A Körözési Információs Rendszerben rögzített adatok szerint a visszavonás oka az elfogás.

### **Érintett alapvető jogok**

- A személyes szabadsághoz való jog: *„Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz. (...) Akinek szabadságát alaptalanul vagy törvénysértően korlátozták, kárának megtérítésére jogosult.”* [Alaptörvény IV) cikk (1), (4) 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 gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* [Alaptörvény 16. cikk (1) bekezdés]

### **Alkalmazott jogszabályok**

- a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.)
- a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.)
- a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.)
- a bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló 2009. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: 2009. évi XLVII. törvény)
- az ismeretlen helyen tartózkodó terhelt, illetve a bűncselekmény elkövetésével alaposan gyanúsítható ismeretlen személy tartózkodási helye felkutatásának, lakóhelye, illetőleg személyazonossága megállapításának és körözése elrendelésének részletes szabályairól szóló 1/2003. (III. 7.) IM rendelet (a továbbiakban: 1/2003. (III. 7.) IM rendelet)
- a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet (a továbbiakban: Szolg. Szab.)

## **A vizsgálat megállapításai**

### **A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok országgyűlési 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, h) pontja értelmében pedig nyomozó hatóság 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.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálatot érintett rendőrség rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

A Be. 36. § (1) bekezdése szerint az általános nyomozó hatóság a rendőrség.

Az Rtv. 1. § (2) bekezdése szerint a rendőrség többek között általános bűnügyi nyomozó hatósági jogkört gyakorol, végzi a bűncselekmények megelőzését, megakadályozását és felderítését, rendészeti feladatokat lát el.

Az Rtv. 2. § (1) bekezdése második mondata szerint: „A Rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.”

Az Ajbt. 18. § (3) bekezdés e)-f) pontjai alapján az alapvető jogok biztosja nem vizsgálhatja a bíróság, valamint az ügyészség nyomozást végző szerve kivételével az ügyészség tevékenységét. Tekintettel arra, hogy az előzetes letartóztatás elrendeléséről a Be. 130. § (1) bekezdésének értelmében a bíróság határoz, annak vizsgálatára nem terjed ki a hatásköröm. Hasonlóképpen nem vizsgálhatom az ügyészség tevékenységét sem, jelen ügyben ugyanis nem nyomozati jogkörben járt el, vagyis nem maga nyomozott, hanem a Be. 196. §-a szerinti jogorvoslatot bírálta el, a nyomozás feletti felügyeleti jogkörében.

Hangsúlyozni kívánom mindezekén túl, hogy az ombudsman nem nyomozó hatóság, nincs lehetősége a nyomozás befolyásolására, sem annak hiányosságainak pótlására. Vizsgálata során továbbá nem törvényességi, hanem alkotmányossági szempontból ítéli meg a nyomozó hatóságok munkáját.

### **Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében**

„A személyes szabadságtól való megfosztás abban az esetben törvénytelen (jogellenes, önkényes), ha nem a törvényben meghatározott okból és nem a törvényben meghatározott eljárás alapján történt. Az alkotmányos alapjognak ezért a megsértéséért (...) kártérítési igény keletkezik (...).A személyes szabadságnak jogszerű (törvényes) elvonása is okozhat alaptalan sérelmet. Az egyes korlátozó rendelkezések csak akkor fogadhatók el alkotmányszerűnek, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos.” [66/1991. (XII. 21.) AB határozat] A személyes szabadsághoz való jog érvényesülése vizsgálható valamennyi – a személyes szabadságot valóban érintő – állami intézkedés alkotmányossági megítélésekor. (...) A személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítélésekor. [36/2000. (X. 27.) AB határozat]

Az Alaptörvény már önállóan nevesíti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, hatályba lépése előtt pedig az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvéből és a foglalt független és pártatlan bírósághoz való jogból vezette le. 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. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás 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. [6/1998. III. 11.) AB határozat] A tisztességes eljáráshoz való jog hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének.

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 rögzített a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemre és gondoskodásra való jog. 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 gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére [21/1996. (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.

### **Az ügy érdeme tekintetében**

### **A BRFK VIII. kerületi Rendőrkapitányság és a BRFK XV. kerületi Rendőrkapitányság eljárása**

Az ügy rendelkezéseimre bocsátott, fent idézett iratanyaga alapján megállapítható, hogy a BRFK XII. kerületi Rendőrkapitányság folytatott nyomozást, illetve rendelte el a panaszosok körözését és elfogását, az említett két rendőrkapitányság e tekintetben „csak” végrehajtó volt.

Az Rtv. 33. § (1) bekezdés b) pontja kimondja, hogy a rendőr a további intézkedés megtétele céljából elfogja és az illetékes hatóság elé állítja azt, aki ellen elfogatóparancsot (...) adtak ki. E rendelkezés nem biztosít mérlegelési lehetőséget a rendőrség számára, hanem kötelezően írja elő az elfogást és az előállítását. A rendőröknek nem kell és nem is szabad vizsgálniuk az elfogatóparancs indokoltságát és jogszerűségét, hanem végre kell hajtaniuk az az alapján szükségessé váló intézkedéseket. Az elfogatóparancs jogszerűségéért az azt kiadó, nem pedig a végrehajtó hatóság felel. *Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a BRFK VIII. kerületi Rendőrkapitányság, illetve a BRFK XV. kerületi Rendőrkapitányság a panaszosok elfogásával és előállításával nem okozott alapvető joggal összefüggő visszásságot.*

Azzal kapcsolatban, hogy a panaszosokat elfogó rendőrök magukkal vitték a rendőrkapitányságra a panaszosok velük lévő fiát is, a következőket állapítom meg. Az

intézkedésre hatályban volt Szolg. Szab. 28. §-a rendelkezik a gondoskodásra szorulókkal kapcsolatban alkalmazható ideiglenes intézkedésekről. Eszerint (az elfogás és előállítás miatt hátramaradt) gyermekről történő gondoskodás iránt a rendőr intézkedik. E rendelkezés nem tartalmaz semmilyen irányadó szempontot azzal kapcsolatban, hogy pontosan mit kell ilyenkor tennie a rendőrnek. Együtt értelmezve azonban az Rtv. 2. § (1) bekezdésében foglaltakkal, amelyek kimondják, hogy a rendőrség segítséget ad a rászorulóknak, óvja az ember jogait, illetve a Gyvt. rendelkezéseivel, amelyek a rendőrséget a gyermekvédelmi jelzőrendszer részévé téve e szerv részére is kötelezővé teszik, hogy a gyermekek mindenek felett álló érdekét figyelembe véve kelljen eljárnia megállapítható, hogy olyan eszközt kell választania a rendőrségnek, amellyel elkerülhető a gyermek veszélyeztetettsége és jogainak sérelme. Ezen eszközök számtalan formát ölthetnek, egyik megfelelő megoldás lehet, ha a rendőrök maguk gondoskodnak a gyermek biztonságáról, amíg valamelyik hozzátartozója érte nem megy, illetve ha ez huzamosabb időt venne igénybe, értesítik a gyámhatóságot. Egy ilyen lehetőséget nevesít a Gyvt. 72. § (1) bekezdése is. Eszerint, ha a gyermek felügyelet nélkül marad, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges, a rendőrség a gyermeket ideiglenesen a nevelésére alkalmas, azt vállaló különélő szülőnél, más hozzátartozónál, illetve személynél, vagy ha erre nincs lehetőség, a legközelebbi ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermekek ellátását is biztosító nevelőszülőnél, vagy ha erre nincs lehetőség – az ideiglenes hatályú elhelyezés biztosítására is kijelölt – gyermekotthonban helyezi el, és erről haladéktalanul értesíti a gyámhivatalt.

Tekintettel arra, hogy a szülők előállítása miatt gyermekük felügyelet nélkül maradt volna, indokolt volt a rendőrség eljárása, amely a beszállítást követően értesítette a gyermek egyik hozzátartozóját (nagyszülőt), aki egy órával később magával is vitte őt. *Megállapítható tehát, hogy a rendőrség megfelelően gondoskodott a gyermek biztonságáról, így a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga nem sérült az intézkedés során.*

Külön ki szeretném emelni, hogy általános tapasztalataim szerint a rendőrség intézkedés során ritkán mérlegeli a bilincshasználat indokoltságát, hanem automatikusan alkalmazza azt. Jelen esetben azonban a rendőrök nem alkalmaztak sem testi kényszert, sem bilincset, ami a jelenlévő ötéves gyermek érdekeit figyelembe véve kifejezetten előremutató döntés volt.

## **A BRFK XII. kerületi Rendőrkapitányság eljárása**

A kényszerintézkedések olyan hatósági aktusok, amelyek alapvető alkotmányos jogokat sértenek, a büntetőeljárás eredményes lefolytatása érdekében. Tekintettel e súlyos, jogkorlátozó jellegükre, alkalmazásuk jogszerűsége is az alapjogkorlátozás mércéje szerint ítélandó meg. A Be. ennek megfelelően maga is tartalmazza a kényszerintézkedések alkotmányos korlátait [60. § (1)-(2) bekezdések]. Eszerint az eljárási cselekmények végzésekor az emberi méltóságot, az érintettek személyiségi jogait és a kegyeleti jogot tiszteletben kell tartani, és biztosítani kell, hogy a magánéletre vonatkozó adatok szükségtelenül ne kerüljenek nyilvánosságra. Ha e törvény a kényszerintézkedések alkalmazása esetén az érintett személy alkotmányos jogainak korlátozását megengedi, az ilyen cselekmény elrendelésének az egyéb feltételek megléte mellett is csak akkor van helye, ha az eljárás célja kisebb korlátozással járó más cselekménnyel nem biztosítható.

A vizsgált ügyben a panaszosok ellen elfogatóparancsot adtak ki, amely alapján előállították, majd őrizetbe vették őket, végül pedig az elsőfokú bíróság előzetes letartóztatásukat rendelte el. Szabadulásukat követően ugyanazon elfogatóparancs alapján ismételtelen elfogták és előállították őket.

A Be. 73. § (1) bekezdése szerint az eljárásnak nem akadálya, hogy a terhelt ismeretlen helyen tartózkodik. Ebben az esetben a nyomozó hatóság a terhelt tartózkodási helyének

felkutatása iránt intézkedik; ennek során el lehet rendelni a lakóhelyének, illetőleg a tartózkodási helyének a megállapítását, a körözését, és a Be.-ben meghatározott esetben elfogatóparancsot lehet kibocsátani. A (3) bekezdés értelmében szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény esetén a terhelt elfogása és megtalálása esetén meghatározott nyomozó hatóság elé állítása is elrendelhető (elfogatóparancs). Azt, aki ellen elfogatóparancsot bocsátottak ki, megtalálása esetén őrizetbe kell venni, és huszonnégy órán belül az elfogatóparancsot kibocsátó vagy az abban megjelölt nyomozó hatóság elé kell állítani.

Az elfogatóparancs kibocsátásának kötelező eseteit szintén a Be. tartalmazza, amely az 527. § (2) bekezdésében kimondja, hogy szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény miatt indult nyomozás során – ha a terhelt tartózkodási helyének felkutatása iránt tett más intézkedés nem vezetett eredményre – elfogatóparancsot kell kibocsátani, ezzel egyidejűleg a terhelt részére, ha nincs meghatalmazott védője, védőt kell kirendelni.

Az elfogatóparancs kibocsátásának alapvető feltétele tehát egyrészt az, hogy a keresett személy valamely bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható, másrészt a felkutatására tett intézkedések nem vezettek eredményre.

A vizsgált esetben tett kísérletet a rendőrség ifj. K. I. lakóhelyének felkutatására, felkeresték a bejelentett, illetve a Netzsaru ügyviteli rendszerben szereplő többi ismert lakcímét, azonban nem találták ott, ezért került sor az elfogatóparancs kibocsátására. Itt szeretném megjegyezni, hogy a hatóságokkal való kapcsolattartás szempontjából is fontos lenne a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 26. § (1) bekezdésében foglalt lakcímbejelentési kötelezettség betartása (beköltözés vagy kiköltözés után három munkanapon belül lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címét a települési önkormányzat jegyzőjének – 2013. január 1-jétől pedig már a járási hivatalnál – nyilvántartásba vétel céljából be kell jelenteni).

Ifj. K. I.-né esetében a rendőrség tájékoztatása szerint elmaradt a lakcímellenőrzés, ennek hiányában adtak ki elfogatóparancsot. Ez abból a szempontból is jelentős, hogy ifj. K. I. ténylegesen feleségénél lakott, így ha az ő lakcímét ellenőrizték volna, megtalálhatták volna mindkét panaszoszt, így nem kellett volna elfogatóparancsot kiadni. *Erre való tekintettel megállapítom, hogy a rendőrség ifj. K. I.-né tekintetében a tisztességes eljáráshoz való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.*

Függetlenül azonban attól, hogy fennálltak-e az elfogatóparancs kiadásának feltételei, megállapítható, hogy annak hiányában is őrizetbe kellett venni a panaszosokat, ugyanis szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény megalapozott gyanúja miatt járt el esetükben a nyomozó hatóság.

Az őrizetbe vétel a terhelt személyi szabadságának átmeneti elvonása. Őrizetbe vétel szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény megalapozott gyanúja – különösen tettenérés – esetén rendelhető el, feltéve, hogy a terhelt előzetes letartóztatása valószínűsíthető. [Be. 126. § (1)-(2) bekezdések]

Az őrizetbe vételnek tehát két feltétele van: a szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény megalapozott gyanújának fennállása, illetve az előzetes letartóztatása valószínűsíthetősége. A Be. rendszerében valamennyi, az előzetes letartóztatást megalapozó ok egyben az őrizetbe vétel feltételeként is értelmezhető.

Az őrizet legfeljebb hetvenkét óráig tarthat. Ennek elteltével a terheltet – ha a bíróság az előzetes letartóztatását nem rendelte el – szabadon kell bocsátani. A terheltet szabadon kell bocsátani, ha a bíróság az őrizet tartama alatt az előzetes letartóztatását nem rendelte el. Ugyanazon bűncselekmény miatt – ha a körülmények nem változtak – az őrizetbe vétel újra nem rendelhető el. [Be. 126. § (3)-(4) bekezdések]



Itt szeretném felhívni a Fővárosi Bíróság, mint másodfokú bíróság végzésében foglaltakat, mely szerint a megalapozott gyanú fennállta a kényszerintézkedések alapvető feltétele, azonban a vizsgált ügyben voltak ugyan olyan bizonyítékok, melyek alátámasztották a bűncselekmény elkövetésének valószínűsítését, azonban „számos olyan bizonyíték is beszerzésre került, mely erőteljes kétségeket ébreszt a megalapozott gyanú tekintetében”. E bizonyítékokat a bíróság végzése fel is sorolta. A bíróság mindezek alapján megállapította, hogy a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján a megalapozott gyanú fennállta – mint a kényszerintézkedés alkalmazásának általános törvényi feltétele – nem volt megállapítható.

*Az előzetes letartóztatás alapjogi megítélésére ugyan a bíróságokra kiterjedő hatásköröm hiánya miatt nincs lehetőségem, a Fővárosi Bíróság végzését alapul véve azonban megállapítom, hogy a (bűncselekmény elkövetésére vonatkozó) megalapozott gyanú hiánya miatt a BRFK XII. kerületi Rendőrkapitánysága a panaszosok őrizetbe vételével a személyes szabadsággal összefüggő visszásságot okozott.* Mindkét kényszerintézkedéshez ugyanis megalapozott gyanú fennállta szükséges, amely a Fővárosi Bíróság megállapítása szerint nem állt fenn. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy a magyar büntetőjogi dogmatika és bírói gyakorlat szerint önmagában az, hogy ha utólag kiderül, nem volt bizonyítékokkal kellően alátámasztva az elfogatóparancs kiadása és abban az őrizetbevétel elrendelése, az az arra épülő eljárási cselekményeket nem teszi jogszerűtlenné.

A Be. 73. § (5) bekezdése kimondja, hogy az elfogatóparancsot vissza kell vonni, mihelyt az elrendelésének oka megszűnt. A visszavonásról az elrendelő haladéktalanul intézkedik. A részletszabályokat az 1/2003. (III. 7.) IM rendelet 11. § (1) bekezdése mondja ki, amely szerint az intézkedésre jogosult szerv az elfogató parancsot kibocsátó határozatot haladéktalanul visszavonja – többek között –, ha a terhelt tartózkodási helye ismertté vált [f] pont], illetve ha – elfogató parancs kibocsátása esetén – a terheltet őrizetbe vették, illetőleg a büntetőeljárást folytató szerv előtt önként megjelent [g] pont].

Tekintettel arra, hogy a vizsgált esetben a panaszosokat nemcsak őrizetbe vették, hanem több napot is előzetes letartóztatásban töltöttek, ahonnan a megalapozott gyanú hiánya miatt szabadította a bíróság, az elfogatóparancsot haladéktalanul vissza kellett volna vonni. *Erre tekintettel megállapítom, hogy a panaszosok ismételt előállításával a rendőrség szintén a személyes szabadsággal összefüggő visszásságot okozott.*

Az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy akinek szabadságát alaptalanul vagy törvénytelenül korlátozták, kárának megtérítésére jogosult. Az Alaptörvény e rendelkezése nemcsak a jogtalan előzetes letartóztatásra, illetve elítélésre vonatkozik, hanem a személyi szabadság minden törvénytelen, vagy alaptalan korlátozására. Ennek megfelelően megnyílhat a lehetőség a panaszosok számára arra, hogy a hatóság megtérítse az alaptalan fogvatartás által okozott káraikat.

A panaszosok sérelmezték továbbá azt is, hogy őrizetbe vételük során rögzítették ujj- és tenyérlenyomatukat, illetve arcmásukat. Ezzel kapcsolatban az alábbiakat állapítom meg. A 2009. évi XLVII. törvény 6. § (1) bekezdés a) pontja írja elő az arcképmás nyilvántartásba vételét, ha az érintettet bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja miatt büntetőeljárás alá vonták. Az ujj- és tenyérlenyomatok rögzítését a 44. § (1) bekezdés a) pontja írja elő, ha az érintettet ötévi vagy ezt meghaladó szabadságvesztés büntetéssel fenyegetett szándékos bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja miatt büntetőeljárás alá vontak. Tekintettel arra, hogy a Btk. 323. § (2) bekezdés b) pontja szerinti súlyos fenyegetéssel elkövetett zsarolás büntetékének büntetési tétele kettő évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, e bűncselekmény esetében kötelező az idézett cselekmények végrehajtása. *Ahogy már fent is utaltam rá, önmagában az, hogy ha utólag kiderül, nem volt bizonyítékokkal kellően alátámasztva az elfogatóparancs*

*kiadása és abban az őrizetbevétel elrendelése, a magyar büntetőjogi dogmatika és a bírói gyakorlat szerint még nem teszi alaptalanná az arra épülő eljárási cselekményeket, így az ujj- és tenyérlenyomatok rögzítése sem tekinthető jogszerűtlennek, a tisztességes eljáráshoz való jogba ütközőnek.*

### **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása, jövőbeni bekövetkezte lehetőségének a megelőzése érdekében,

1. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem a BRFK XII. kerületi Rendőrkapitányság vezetőjénél, hogy
  - a jövőben a személyes szabadsághoz fűződő alapvető jog védelme érdekében fokozott körültekintéssel járjanak el az azt korlátozó intézkedések meghozatalakor, továbbá
  - az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdésére és a Be. kártalanításra vonatkozó 580. §-ára figyelemmel fontolja meg a panaszosok kártalanítását.
2. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem Budapest rendőrfőkapitányát, hogy az esetlegesen a vizsgálatom zárásakor még folyamatban lévő fegyelmi eljárásokban vegyék figyelembe a jelentés megállapításait.

Budapest, 2013. február

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-366/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Tóth Livia

#### **Az eljárás megindítása**

A panaszos az egeri Markhot Ferenc Kórház Pszichiátriai és Addiktológiai Osztályán fekvő élettársának gondnokaként sérelmezte az egészségügyi intézmény korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos eljárását.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült a beteg 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 tájékoztatást kértem a gyöngyösi Bugát Pál Kórház és az egeri Markhot Ferenc Kórház orvos-igazgatójától is.

#### **Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- 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 jogok és alapelvek**

- A jogállamiság elvéből levezethető 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 személyes szabadsághoz való jog [Alaptörvény IV: cikk (1)-(2) bekezdés „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 megállapított tényállás**

A panaszos beadványában cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló élettársa egészségügyi ellátása során két dolgot sérelmezett.

Egyrészt kifogásolta, hogy élettársát a gyöngyösi Bugát Pál Kórház Rehabilitációs Elmegyógyászati Osztályán történt kezelés közben, 2011 júliusában átszállították az egri Markhot Ferenc Kórházba, ám őt mint törvényes képviselőjét erről nem értesítették.

Sérelmezte továbbá, hogy az egri Markhot Ferenc Kórházban, ahol az eljárás megindulásakor gyógykezelését végezték, rendszeresen leszíjzták élettársát, teljesen az ágyhoz rögzítették. A beteg ott tartózkodása alatt sokat fogyott, rossz állapotba került. A panaszos többször szólt a nővéreknek, de ők a rögzítés tényét a főorvos utasításával indokolták. Álláspontja szerint az osztályon nem gondozzák, hanem büntetik a betegeket, ami álláspontja szerint megengedhetetlen és az emberi méltósághoz való jogot sértőnek tart.

A beteg átszállításával kapcsolatos tájékoztatás elmulasztásának ügyében a Bugát Pál Kórház orvos-igazgatója arról tájékoztatott, hogy a beteg ellátása a szakmai szabályoknak megfelelően történt. Mellékelte a Rehabilitációs Elmegyógyászati Osztály osztályvezető főorvosának tájékoztatását is, mely szerint a páciens paranoid schizophreniában és mentális retardatában szenvedett, zavart volt, folyamatos hallucinációk jelentkeztek nála. Veszélyeztető állapota miatt konzultációt követően az egri Markhot Ferenc Kórházba történő áthelyezéséről döntöttek. Tekintettel arra, hogy a betegnek élettársa volt a gondnoka, őt az eljárásról értesítették, és mivel naponta látogatta a gondozottat, többször is tájékoztatták a várható áthelyezésről. Az áthelyezést megelőző nap vizit közben több szakorvos és szakdolgozó jelenlétében történt a tájékoztatás, az áthelyezéssel kapcsolatban a panaszos nemtetszését fejezte ki, mert számára egyszerűbb volt a gyöngyösi kórházban látogatni gondnokoltját. Az áthelyezés napján a szociális munkás telefonon nem tudta őt értesíteni, mert készülékekkel nem rendelkezik.

Az egri egészségügyi intézményben alkalmazott *korlátozó intézkedésekkel* kapcsolatban a Markhot Ferenc Kórház orvos-igazgatója arról tájékoztatott, hogy 2011. július 25-én érkezett a Pszichiátriai Osztályra a beteg *közvetlen veszélyeztető* állapota miatt, a bírósági szemlére történő bejelentés 24 órán belül megtörtént, a bíróság indokoltan tartotta a kezelést. Jelentős dózisú antipszichotikum és szedatívum alkalmazása mellett az észlelő orvosa elrendelte, az osztályvezető főorvos pedig jóváhagyta a korlátozó intézkedéseket, melyekre számos alkalommal sor került a beteg ön- és környezetét is veszélyeztető állapota miatt. Az igazgató arról is tájékoztatott, hogy a korlátozó intézkedések dokumentálására szolgáló adatlapokat hetente postázták a betegjogi képviselő részére.

### **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. § (1) bekezdés *l)* pontja és a 18. § (2) bekezdésének *e)* pontja alapján az alapvető jogok biztosá által vizsgálható 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 az egészségügyi intézmények.*

## **2. Az alapjogok 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 ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosá 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 *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 – 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.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is 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.

**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.

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 jelentésében 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 [Alkotmány 55. § (1) bekezdés] kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy *„e jog érvényesülése vizsgálható valamennyi – a személyi szabadságot valóban érintő – állami intézkedés alkotmányossági megítélésekor. [...] 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 Alkotmánybíróság szerint a személyes szabadság korlátozásával szemben fennálló alkotmányos követelmény, hogy a korlátozás feleljen meg a szükségesség és arányosság kritériumának.<sup>1</sup>

### **3. Az ügy érdeme tekintetében**

Amint azt korábbi vizsgálataim során is tettem, a vizsgálat lefolytatása során figyelembe vettem azt az – ombudsmani típusú jogvédelem szempontjából is releváns – általános érvényű alkotmánybírósági megállapítást is, amely szerint a tudományos igazságok kérdésében állást foglalni csak maga a tudomány lehet kompetens<sup>2</sup>, *a tudományos igazságok, szakkérdések eldöntésére a tudomány és nem a jogvédelem képviselői hivatottak*. Ennek megfelelően mivel a pszichiátriai beteg veszélyeztető, illetve közvetlen veszélyeztető magatartásának<sup>3</sup> megállapítása orvos szakmai kérdés, ezért ennek vizsgálata nem tartozik a hatáskörömbe.

*Tekintettel arra, hogy a beteg átszállításáról a tájékoztatás szerint a panaszost mint törvényes képviselőt értesítette a gyöngyösi kórház, a panasz ezen részét érintően alapvető joggal összefüggő visszasságot nem állapítottam meg.*

Az Alaptörvény külön nem nevesíti a betegjogokat, az emberi méltósághoz való jogból, és az önrendelkezési jogból azonban levezethetőek. Az Eütv. betegjogi katalógusa nevesíti – többek között – a beteg emberi méltósághoz való jogát, tájékoztatásához való jogát, és önrendelkezési jogát. Ezen jogok maradéktalan érvényesülését segíti elő az Eütv. X. fejezete, amely – szem előtt tartva, hogy *„a pszichiátriai beteg személyiségi jogait egészségügyi ellátása során – helyzetére való tekintettel – fokozott védelemben kell részesíteni”*<sup>4</sup> – speciális szabályokat megállapítva

rendelkezik a pszichiátriai betegek gyógyításáról és gondozásáról. Ilyen speciális szabály többek között, hogy „a 192-193. §-ban foglalt korlátozások<sup>5</sup> elrendeléséről a betegjogi képviselőt és a beteg törvényes vagy meghatalmazott képviselőjét haladéktalanul értesíteni kell.”<sup>6</sup> Továbbá: „Az e fejezetben foglalt betegjogi korlátozásokat részletesen dokumentálni és indokolni kell.”<sup>7</sup>

A vizsgálat során a Markhot Ferenc Kórház igazgatója rendelkezésemre bocsátotta a Pszichiátriai Osztály korlátozó intézkedések elrendeléséről és alkalmazásának szabályairól szóló szabályzatát, valamint a beteggel szemben alkalmazott intézkedések dokumentálására szolgáló adatlapok másolatait. Az adatlapok szerint 2011. július 28. és szeptember 12. között számos alkalommal alkalmaztak korlátozó intézkedést a pácienssel szemben, szinte kivétel nélkül testi kényszert, rögzítést, lekötést. Az adatlapokból az is kitűnik, hogy a betegjogi képviselőnek történő lejelentés majdnem minden esetben a korlátozó intézkedés elrendelését követő 2-7 napon belül történt meg.

A számomra megküldött „*A pszichiátriai betegek intézeti felvételéről és ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedésekről*” szóló utasítás 4.2.8. pontja szerint „amennyiben a korlátozó intézkedések fenntartása szükséges, az orvos legkésőbb 16 óra eltelte után felülvizsgálja, és a korlátozás folytatólagos elrendelését dokumentálja a 6.4. melléklet szerinti nyomtatványon. Ezt követően legalább 72 óránként megismétli a felülvizsgálatot, és azt dokumentálja. *Tartós korlátozó intézkedésekre szoruló mentálisan retardált, vagy demens betegeknél a felülvizsgálatot legalább 168 óránként el kell végezni, és dokumentálni.*” Ugyanezen dokumentum 4.2.11. pontja szerint „az orvos *szükség szerint* tájékoztatja a korlátozó intézkedés szükségességéről a beteg törvényes képviselőjét, vagy a beteg által megjelölt személyt. Ennek megtörténtét szintén a 6.4. nyomtatványon kell dokumentálnia.” A 4.2.12. alapján pedig „az alkalmazott korlátozó intézkedésekről *hetente egy alkalommal, hétfői napon (vagy ha az munkaszüneti nap, akkor a rákövetkező első munkanapon)* a szervezeti egység felelős vezetője köteles jelentést küldeni a betegjogi képviselőnek a 6.5. melléklet szerinti nyomtatvány kitöltésével. [...]”

A „*Kényszerintézkedések alkalmazása*” című műveleti utasítás 4.2. pont 13. alpontja előírja, hogy „a betegjogi képviselőhöz *168 óránként (hetente)* kell a kényszerintézkedésekről szóló összefoglaló jelentést eljuttatni.”

Az intézményi szabályzatok fent részletezett rendelkezései nincsenek összhangban a pszichiátriai betegekkel szemben alkalmazható korlátozó intézkedésekre vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel.

Az Eütv. 194. § (1) bekezdése szerint „a 192-193.§-ban foglalt korlátozások elrendeléséről a betegjogi képviselőt és a beteg törvényes vagy meghatalmazott képviselőjét *haladéktalanul* értesíteni kell.” E garanciális szabálynak a feltárt intézményi szabályozás, illetve gyakorlat, mely szerint az intézkedésekről heti egy alkalommal, „tömbösítve” tájékoztatja az intézmény a betegjogi képviselőt, nem felel meg. Az EszCsM rendelet 5.§ (9) bekezdése megfogalmaz ugyan enyhébb szabályokat értelmi fogyatékos, illetve demencia következtében tartós veszélyeztető magatartást mutató, szabad mozgásukban folyamatosan korlátozott betegekkel szemben<sup>8</sup>, azonban ezen enyhébb szabályok az osztály, a részleg és az intézet elhagyásának megtagadása, megakadályozása, az intézet területén történő mozgás korlátozása esetén érvényesülhetnek. A jogalkotó kifejezetten kiveszi az enyhébb felülvizsgálati és jelentési szabályok alkalmazhatósága köréből az elkülönítést, a testi kényszert, a rögzítést és a lekötést mint a személyi szabadságot legsúlyosabban korlátozó intézkedéseket. Ezek esetében tehát az általános szabályok érvényesülnek, azaz az elrendelésről mind a törvényes/meghatalmazott képviselőt, mind a betegjogi képviselőt minden esetben *haladéktalanul* kell értesíteni.

A fenti szabály egyértelmű előírást tartalmaz a betegjogi képviselő értesítésére nézve, a

szigorú határidőhöz kötés, a jelentés haladéktalansága garanciális jelentőségű szabálya az Eütv-nek. Jelentősége abban áll, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő beteg érdekeinek, jogainak védelmére hivatott személy a leghamarabb értesüljön e súlyos alapjog-korlátozásról, és annak figyelemmel kíséréseivel, a szükségesség-arányosság kritériumainak szem előtt tartásával biztosíthassa az eljárás törvényességét.

*A fentiekből következően megállapítom, hogy az egri Markhot Ferenc Kórház Pszichiátriai Osztályán kezelt betegekkel szembeni korlátozó intézkedések alkalmazásának gyakorlata, illetve ennek alapjául szolgáló intézményi szabályozása ellentétes az egészségügyi törvény garanciális rendelkezéseivel, mely a jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelményével, a betegek emberi méltóságához való jogával, és a személyes szabadság korlátozásnak garanciális alapjával összefüggésben visszásságot okoz.*

### **Intézkedéseim**

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 32.§ (1) bekezdése alapján *felkérem* az egri Markhot Ferenc Kórház orvos-igazgatóját, hogy intézkedjék a pszichiátriai betegekkel szemben alkalmazható korlátozó intézkedésekről szóló kórházi szabályzat jogszabályoknak megfelelő átdolgozásáról és a gyakorlatban történő maradéktalan érvényesítéséről, valamint a jövőben fordítson fokozott figyelmet a korlátozó intézkedések jogszerű alkalmazására és dokumentálására.

Budapest, 2013. január 22.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Melléklet: Lábjegyzet**

<sup>1</sup> 36/2000. (X. 27.) AB határozat

<sup>2</sup> 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 182.

<sup>3</sup> Ld. Eütv. 188. § b) és c) pontja

<sup>4</sup> Eütv. 189. § (1) bek.

<sup>5</sup> A személyes szabadság korlátozása és az egészségügyi dokumentáció megismeréséhez való jog korlátozása

<sup>6</sup> Eütv. 194. § (1) bek.

<sup>7</sup> Eütv. 194. § (2) bek.

<sup>8</sup> A felülvizsgálatot, dokumentációt és a jelentést 168 óránként kell elvégezni.

## **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-620/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Bácskai Krisztina

### **Az eljárás megindítása**

Az Országos Onkológiai Intézet egyik pszichológusa a szakpszichológus képzéssel kapcsolatos aggályait részletező beadvánnyal fordult hozzám.

A panaszos szerint a jelenlegi pszichológusképzés öt éves képzési rendjét követően a szakvizsga megszerzéséig még éveket kell tanulni, a szakvizsgára való felkészülést a különböző szakképzések biztosítják, hasonlóan az orvosképzéshez. Lényeges különbség azonban, hogy míg a rezidensképzés ingyenes, pontosabban intézményileg finanszírozott, addig a pszichológus szakképzés minden esetben önköltséges. A beadványozó meglátása szerint egy pályakezdő fiatal számára, a magas térítési díj igen megterhelő, figyelemmel az egyéb járulékos költségekre (teljes

árú utazás, albérlet, a képzés miatt kieső napok száma a munkahelyen). A panaszos felhívta a figyelmet, hogy a megfelelő kompetencia megszerzése a felelős munkavégzés érdekében közérdek is, ez hangsúlyozottan így van az egészségügyi ellátásban dolgozó pszichológusok esetében. A magasan képzett szakemberek képzése egyrészt a betegek, páciensek érdekeit is szolgálja, ugyanakkor lényeges volna a XX. század eleji magyar hagyományokhoz hű nemzetközileg is elismert színvonal fenntartása a pszichológia tudományágán belül.

A panasz alapján az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. §-a értelmében vizsgálatot indítottam, tekintettel arra, hogy felmerült a jogállamiság elvéből származtatható jogbiztonság követelménye, valamint a művelődéshez való jog sérelmének gyanúja. A beadvánnyal kapcsolatban az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem az emberi erőforrások miniszterétől arról, hogy mi az indoka az eltérő finanszírozásnak a szakpszichológus és a szakorvos képzés tekintetében, illetve, mely tevékenységek gyakorolhatók pszichológusként, szakpszichológusi végzettség nélkül, önállóan, továbbá melyekhez szükséges szakvizsga. Tájékoztatást kértem továbbá arra vonatkozóan, hogy a szakpszichológus képzésben részt vevők milyen képzési támogatásban, ösztöndíjban részesülhetnek.

### **Az érintett alapvető jogok**

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

Művelődéshez 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.”* [...]. *A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket és gazdálkodásukat törvény szabályozza.* [Alaptörvény X. cikk (1), (3) bekezdés]

*„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**

- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Ftv.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- Az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzési rendszerről szóló 122/2009. (VI. 12.) Korm. rendelet (Kr.)
- Az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképesítés megszerzéséről szóló 22/2012. (IX. 14.) EMMI rendelet

### **A megállapított tényállás**

*Az emberi erőforrások minisztere válaszában az alábbiakról tájékoztatott:*

A klinikai szakpszichológus képzésbe lépésre, illetve a képzés költségére vonatkozó szabályokat az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzési rendszerről szóló 122/2009. (VI. 12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) szabályozza.

Az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzés speciális egészségügyi, ágazati, posztgraduális képzésnek tekinthető. E körbe tartozik jelenleg a szakorvos, szakfogorvos,



szakgyógyszerész, klinikai szakpszichológus, klinikai mikrobiológus, klinikai biokémikus és klinikai sugárfizikus szakképesítés (és ráépüléseik). A szakorvos képzés a fenti körből azért emelhető ki, mivel ez az egyetlen olyan képzés, amely – összhangban a szakképesítések elismeréséről szóló 36/2005 EK Irányelvvel – nem jogosít a diploma megszerzésével egy meghatározott szakma gyakorlására, csak a szakorvos képzés elvégzését követően, a képzés során megszerzett szakma tekintetében. Tehát az általános orvos képzés, bár természetesen számos ismeret elsajátítását biztosítja, ilyen szempontból nem tekinthető befejezettnek, a szakorvosi szakképesítés során megszerzendő szakma elsajátításához szükséges alapokat biztosítja. Ezzel szemben a fogorvos, gyógyszerész és pszichológus végzettség önmagában is feljogosít a tevékenység végzésre, a szakképzés itt a megszerzett és önállóan hasznosítható ismeretek további bővítését, elmélyítését, specializálását szolgálja, hasonlóan, mint az orvosok esetében a ráépített szakképesítések.

Az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzésben a Kr. 2. § (2) és (3) bekezdése alapján államilag támogatott és költségtérítéses formában lehet részt venni, az államilag támogatott képzésben pedig a jelöltek központi gyakornokként és rezidensként vehetnek részt. A központi gyakornokokat az egyetem alkalmazza – a házi orvosok kivételével – az oktatói utánpótlás biztosítására, és állami támogatásból kerül finanszírozásra a képzési költségek valamint az illetményük. A rezidenseket valamely, az adott képzésre akkreditált egészségügyi szolgáltató alkalmazza, amely biztosítja a munkabért, a képzési költség pedig állami forrásból kerül folyósításra.

A miniszter kifejtette, hogy valamennyi egészségügyi, felsőfokú, szakirányú szakképzésben résztvevő költségének finanszírozására sajnálatos módon nem áll rendelkezésre megfelelő mennyiségű anyagi forrás. Ezért a Kr. a fenti indokokra tekintettel elsősorban az első szakvizsgájukat megszerző szakorvos jelöltek állami támogatását tűzte ki célul, azonban másodlagosan több lehetőséget is biztosít a szakfogorvos, szakgyógyszerész, klinikai szakpszichológus képzésben részt vevők támogatására, amennyiben a miniszter a Kr. 10.§ (1)<sup>1</sup> és (3)<sup>2</sup> bekezdése alapján<sup>3</sup> ezen képzésekre keretszámot határoz meg.

A miniszter, a konkrét beadvány kapcsán tájékoztatott továbbá arról, hogy a beadványozó munkáltatója a Semmelweis Egyetem régiójába tartozik, ezért az egyetem régiójába tartozó négy rezidensi helyre pályázhat.

A szakképzésben résztvevők támogatására másik lehetőség, amennyiben az érintett személy képzése már folyamatban van, lehetőség van a Kr. 12. §-a<sup>4</sup> alapján átcsoportosításra.

---

<sup>1</sup> 10. § (1) Az Egészségügyi Szakképzési és Továbbképzési Tanács (a továbbiakban: Tanács) a) a pályakövetési rendszer tapasztalatai, b) a munkaerő-piaci előrejelzések, c) a diplomás munkanélküliség helyzetének értékelése és d) a megelőző évben benyújtott jelölti jelentkezések száma és szakmankénti megoszlása alapján minden év október 30-áig javaslatot tesz a miniszternek az egyes megyék vonatkozásában azoknak a szakképesítéseknek a körére, amely szakképesítések hiányszakmának való minősítése indokolt, emellett a következő évre vonatkozóan a rezidensek egyetemi régiókra lebontott keretszámaira (a továbbiakban: rezidensi keretszám), és az egyes felsőoktatási intézmények vonatkozásában az általuk költségtérítéses képzésbe felvehető jelöltek keretszámára. Az egyes felsőoktatási intézmények régiójába tartozó megyék felsorolását az 1. melléklet tartalmazza.

<sup>2</sup> (3) A rezidensi keretszámok esetében külön kerülnek meghatározásra a) az általános orvos, b) a fogorvos, c) a gyógyszerész és d) a pszichológia szakon végzettek számára kiírható állások keretszámai.

<sup>3</sup> 2012. évről klinikai szakpszichológus képzések vonatkozásában a keretszámokat az 1. számú melléklet tartalmazza

<sup>4</sup> 12. § (1) Az adott évben meghirdetett és be nem töltött keretszámok a Tanács javaslatára, miniszteri döntés alapján átcsoportosíthatók. Az átcsoportosításra irányuló kérelmet a jelöltnek és az őt foglalkoztatni kívánó, vagy már foglalkoztató egészségügyi szolgáltatónak együttesen kell december 31-éig benyújtania a Tanácshoz. (2) Az átcsoportosítás történhet a) a meghirdetett, 10. § (3) bekezdése szerinti rezidensi keretszámok között, b) az egyes régiók között, c) a házi orvostan képzésre és az oktatói utánpótlásra meghirdetett központi gyakornoki keretszámok között, d) a ráépített és a második vagy további alap szakképesítés megszerzésének támogatására, vagy e) a szakképesítését költségtérítéses formában megkezdő jelölt támogatott szakképzésbe történő átvételével.

Eszerint – amennyiben az adott évre meghirdetett keretszámokat nem töltik be – a be nem töltött keretszámok vonatkozásában lehet pályázni többek között arra is, hogy például a költségtérítéses képzésben részt vevő jelölt a képzését államilag támogatott formában folytathassa. 2011. évben például ily módon került támogatásra 28 szakfogorvos és 2 szakgyógyszerész jelölt is, amely szakmák részére előzetesen a miniszter nem határozott meg keretszámot.

A miniszter álláspontja szerint az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzésre vonatkozó szabályozás szakmai indokok és szempontok, valamint az ezek alapján kialakított prioritások mentén differenciált ugyan, de a rendelkezésre álló források leghatékonyabb felhasználásával a legteljesebb mértékben szolgálja a szakképzendők érdekét és azt, hogy lehetőség szerint minél több személy végezhesse el a szakképzést államilag támogatott formában.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 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.

Az Ajbt. 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) bekezdés d. pontja alapján a minisztérium központi államigazgatási szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. § (1) a) pontja alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

### **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 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 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 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 az ún. *jogállami klauzulát*, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság álláspontja 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 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.

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.*

2. 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 határozatában kifejtette, hogy „az oktatáshoz való jognak az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdésében található megfogalmazása a felsőoktatás tekintetében a megfelelő képességgel rendelkezők számára biztosítja a felsőoktatási intézményben felsőfokú tanulmányok folytatásához való jogot. Ennek alapján az államra sokirányú szabályozási, szervezési és ellátási feladatok hárulnak az állami és a nem állami felsőoktatási intézmények működési feltételeinek kialakításában”[...] *b) Az oktatáshoz való alapjog és azon belül a megfelelő képességű magyar állampolgároknak a Fot. által a hazai felsőoktatási intézményekben érvényesíthető felsőfokú tanulmányok folytatásához biztosított alanyi joga is közvetlenül kapcsolódik az emberi méltóság általános személyiségi jogának ahhoz az ugyancsak általános összetevőjéhez, amely az ember önrendelkezési jogával és magánszférájának érvényesülésével együtt a személyiség kibontakozását, a személyi adottságok és törekvések nem alkotmányellenes kifejlesztettségét, illetve érvényesíthetőségét garantálja. Az emberi méltósághoz való jog abszolút jellegű lényeges tartalmát minden ember egyenlő méltósága testesíti meg. Az emberi méltóság általános személyiségi jogának a személyiség szabad kibontakozását lehetővé tevő második összetevő csoportjába tartozik az a nevesített jog is, amely a megfelelő képességű magyar állampolgárokat felsőoktatási intézményben felsőfokú tanulmányok folytatására jogosítja.<sup>5</sup> 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 állam feladata, hogy egyensúlyt teremtsen a társadalom tagjainak alapvető jogon alapuló igényei és az ezek megvalósításához rendelkezésre álló anyagi eszközök között. Ha nem ezt tenné és egyes alapvető jogból fakadó igényeket az anyagi eszközök szűkössége folytán*

---

<sup>5</sup> 35/1995. (VI. 2.) AB határozat

alaptalanul mások eltérő, de szintén alapvető jogból faladó igényeinek aránytalan hátrányára elégítené ki, úgy ezzel alkotmányellenes helyzetet teremtene.<sup>6</sup>

## **Az ügy érdemében**

### *1. Az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzés bemeneti feltétele*

A felsőoktatásban megnyilvánuló egymásra épülés elve szerint a különböző oktatási formák szorosan kapcsolódnak egymáshoz, és az oktatás különböző szintjeire történő belépés előfeltétele az oktatási rendszer szintjein történő végighaladás.

Az egyetemi szintű egészségügyi alapképzésben szakképzettséget szerzett egészségügyi dolgozó (orvos, fogorvos, gyógyszerész, pszichológus) munkavégzésre irányuló jogviszony keretében, a miniszter rendeletében meghatározott szakmák speciális elméleti és gyakorlati ismereteinek elsajátítása érdekében felsőfokú szakirányú szakképzésben vehetnek részt, amelynek során felsőfokú szakirányú szakképzést szereznek.

A Kr. 5.§ (1) bekezdése szerint a miniszter az egészségügyi szolgáltató által igényelhető támogatást biztosít a felsőoktatási intézményeknek, az általános orvos képzésben részt vevő, amennyiben erre a Kr. alapján meghatározott keretszám lehetőséget biztosít a fogorvos, a gyógyszerész, és a *pszichológia, az egészségpszichológia* mesterképzési szakon vagy osztatlan képzésben pszichológia szakon végzett szakképesítéssel még nem rendelkező rezidensek után, melynek célja a rezidens szakképzés normatív költségének megtérítése.

A Kr. vonatkozó rendelkezése 2012. július 1-én lépett hatályba, azt megelőzően a rendelet csak az *egészségpszichológia* képesítéssel rendelkezőket határozta meg bemeneti feltételként, a szakpszichológus képzésbe azonban mind államilag támogatott, mind költségtérítéssel formában a pszichológus végzettségűek is bekapcsolódhattak.

Az alkotmányos rendelkezések és az ezekből fakadó törvényi előírások betartása alapvető fontosságú az alapjogokkal kapcsolatos visszasságok megelőzése, kiküszöbölése céljából. Mindehhez azonban nélkülözhetetlen egyrészt, hogy a törvényi, jogszabályi rendelkezések, és az ezeken alapuló intézményi szabályzatok átláthatóak, egyértelműek, és a jogalkalmazók számára világosan követhetők legyenek.

*Mindezek alapján megállapítottam, hogy a tévesen rögzített bementi feltétel a szakpszichológus képzés vonatkozásában a jogállamiság, valamint a jogbiztonság elvével és ezen keresztül a művelődéshez való joggal összefüggésben visszasságot idézett elő.*

Eljárásom során a miniszter ígéretet tett a vonatkozó rendelkezés jogszabályi korrekciójára, és ennek még a vizsgálatom lezárását megelőzően eleget is tett.

### *2. A szakképzésben résztvevők támogatása*

A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 2012. szeptember 1-jétől hatályos 39. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy minden magyar állampolgárnak joga, hogy az e törvényben meghatározott feltételek szerint felsőoktatási intézményben tanulmányokat folytasson, magyar állami ösztöndíjjal, magyar állami részösztöndíjjal támogatott vagy önköltséges képzésben.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 116/A. § (1) bekezdése szerint az *egészségügyi felsőfokú szakirányú szakmai képzésben* az vehet részt, aki a felsőoktatási alapképzés orvos- és egészségtudomány képzési területén egészségügyi szakképzettséget szerzett, felsőoktatási ciklusokra bontott osztott mesterképzési szakon szakképzettséget vagy felsőoktatási egységes osztatlan mesterképzési szakon orvos- és egészségtudomány képzési területen

---

<sup>6</sup> 1310/D/1990. AB határozta

szakképzettséget szerzett és egészségügyi szolgáltatónál munkavégzésre irányuló jogviszonyban áll. A 116. § (4) bekezdése alapján a szakorvos-, szakfogorvos-, szakgyógyszerész- és szakpszichológus-képzés költségvetési forrásának kezelése érdekében az egészségügyi államigazgatási szerv nyilvántartást vezet, az államilag támogatott képzésben részt vevőről. A nyilvántartás tartalmazza a szakképzésben részt vevő természetes személyazonosító adatait, és működési nyilvántartási számát, a szakképzésben részt vevő szakirányát, az elméleti képzésért felelős egészségügyi felsőoktatási intézmény megnevezését, a szakképzés gyakorlati részének teljesítésére vonatkozó adatokat, a munkáltató nevét, címét, adószámát és bankszámla számát.

Az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképesítés megszerzéséről szóló 22/2012. (IX. 14.) EMMI rendelet 6. § (1) bekezdése szerint szakpszichológus szakképesítést egyetemi vagy mesterképzési szakon megszerzett pszichológia vagy egészségpszichológia szakképzettséggel rendelkezők szerezhethetnek.

A rendelet 5. § (1) bekezdése szerint a miniszter az egészségügyi szolgáltató által igényelhető támogatást biztosít a felsőoktatási intézményeknek az általános orvos képzésben részt vevő – amennyiben erre a rezidensi keretszám lehetőséget biztosít – a fogorvos, a gyógyszerész, és a pszichológia, az egészségpszichológia mesterképzési szakon vagy osztatlan képzésben pszichológia (a továbbiakban együtt: pszichológia) szakon végzett szakképesítéssel még nem rendelkező, valamint a 12. § (2) bekezdése<sup>7</sup> szerinti esetben szakképzésben részt vevő rezidensek után, melynek célja a rezidens szakképzés normatív költségének megtérítése.

Az az egészségügyi szolgáltató, amely a rezidens után járó támogatást megkapta, a rezidens munkavégzési helyének szakképzés céljára történő ideiglenes megváltoztatása esetén, annak igazolása alapján rezidensenként támogatásra jogosult.<sup>8</sup> Az az egészségügyi szolgáltató, amely a támogatást megkapta a miniszter egészségpolitikai indokok alapján hozott döntése értelmében a rezidens után hiányszakmák esetében a Kjt. H fizetési osztály 1. fizetési fokozata 50%-ának megfelelő összegű, a szakképzés teljes időtartamára szóló támogatást kaphat, melyet a munkáltató a rezidens számára az őt külön jogszabály alapján megillető munkabéren felül havonta köteles megfizetni.

A 6. § (1) bekezdése alapján a miniszter az egészségpolitika által meghatározott célok megvalósítása érdekében a központi gyakornokok képzéséhez támogatást nyújt.<sup>9</sup> A miniszter döntése alapján a központi gyakornok után a miniszter hiányszakmák esetében a Kjt. H fizetési osztály 1. fizetési fokozata 50%-ának megfelelő összegű, a szakképzés teljes időtartamára szóló támogatást nyújthat, amelyet a felsőoktatási intézmény a központi gyakornok számára az őt külön jogszabály alapján megillető munkabéren felül havonta köteles megfizetni.

---

<sup>7</sup> 12. § (1) Az adott évben meghirdetett és be nem töltött keretszámok a Tanács javaslatára, miniszteri döntés alapján átcsoportosíthatók. Az átcsoportosításra irányuló kérelmet a jelöltnek és az őt foglalkoztatni kívánó, vagy már foglalkoztató egészségügyi szolgáltatónak együttesen kell december 31-éig benyújtania a Tanácshoz. (2) Az átcsoportosítás történhet nem *a*) a meghirdetett, 10. § (3) bekezdése szerinti rezidensi keretszámok között, *b*) az egyes régiók között, *c*) a háziorvostan képzésre és az oktatói utánpótlásra meghirdetett központi gyakornoki keretszámok között, *d*) a ráépített és a második vagy további alap szakképesítés megszerzésének támogatására, vagy *e*) a szakképesítést költségterítéses formában megkezdő jelölt támogatott szakképzésbe történő átvételével. (4) Az átcsoportosítási kérelmek elbírálásánál előnyben kell részesíteni a szakképesítéssel még nem rendelkező személyek vonatkozásában benyújtott kérelmeket.

<sup>8</sup> A támogatás a munkavégzés helyének szakképzés céljára történő ideiglenes megváltoztatásának időszakára, de teljesen akkreditált egészségügyi szolgáltató esetében legfeljebb hat hónap időtartamra, ezen belül a törzsképzési időszakban legfeljebb három hónap időtartamra, részben akkreditált egészségügyi szolgáltató esetében legfeljebb tizenkét hónap időtartamra, ezen belül a törzsképzési időszakban legfeljebb hat hónap időtartamra adható.

A támogatás a Kjt. H fizetési osztály 1. fizetési fokozatának megfelelő összegű

<sup>9</sup> A támogatás keretében a központi gyakornok szakképzésének teljes időtartamára kifizetésre kerülnek: a szakképzés normatív költsége, a Kjt. besorolása alapján a központi gyakornok részére kötelezően járó illetmény és az illetménnyel összefüggő szociális hozzájárulási adó és a járulékok, valamint a külön jogszabály alapján kötelezően járó egyéb juttatások.

6/A. § (1) bekezdése alapján az első szakképesítés megszerzésére irányuló képzésben történő részvétel során a támogatott jelölt a szakképzéssel kapcsolatos kiadásainak, dologi költségeinek megtérítése céljából, az adott évre vonatkozóan a költségvetési törvényben meghatározott mértékű támogatásra jogosult, amelyet legfeljebb a támogatott jelölt szakképesítésére külön jogszabályban meghatározott szakképzés időtartamára vehet igénybe. A támogatás igénybevételének feltétele minden alkalommal a szakképzés követelményeinek megfelelő 12 hónap időtartamú képzési idő letöltése.

A rendelet 10. § (1) bekezdése szerint az Egészségügyi Szakképzési és Továbbképzési Tanács (a továbbiakban: Tanács) a pályakövetési rendszer tapasztalatai, a munkaerő-piaci előrejelzések, a diplomás munkanélküliség helyzetének értékelése és a megelőző évben benyújtott jelölti jelentkezések száma és szakmánkénti megoszlása alapján minden év október 30-áig javaslatot tesz a miniszternek az egyes megyék vonatkozásában azoknak a szakképesítéseknek a körére, amely szakképesítések hiányszakmának való minősítése indokolt, emellett a következő évre vonatkozóan a rezidensek egyetemi régiókra lebontott keretszámaira (a továbbiakban: rezidensi keretszám), és az egyes felsőoktatási intézmények vonatkozásában az általuk költségtérítéses képzésbe felvehető jelöltek keretszámára.

A miniszter minden év december 15-éig közzéteszi a következő évre vonatkozó keretszámokat és megyénként a hiányszakmák körét. A rezidensi keretszámok esetében külön kerülnek meghatározásra az általános orvos, a fogorvos, a gyógyszerész és a pszichológia szakon végzettek számára kirítható állások keretszámai.

A rendelet 13. § (1) bekezdése szerint a miniszter által megállapított, meghirdethető központi gyakornoki állások száma nem haladhatja meg az adott évre vonatkozóan meghatározott rezidensi keretszám 25%-át. Amennyiben a szakfogorvos, szakgyógyszerész és klinikai szakpszichológus képzés vonatkozásában az adott évben támogatott rezidensi keretszám meghatározására nem kerül sor, a felsőoktatási intézmények kezdeményezésére, az oktatói utánpótlás biztosítására a miniszter dönthet ezen szakokon központi gyakornoki hely odaítéléséről. A miniszter ezen döntését a felsőoktatási intézményben az egy oktatóra jutó hallgató-, valamint szakorvosjelölt-aránynak és a felsőoktatási intézmény alkalmazásában álló oktatók korfájának a figyelembe vételével hozza meg.

A rendelet 14. § (1) bekezdése alapján a szakképzés ideje alatt a jelöltnek lehetősége van a szakváltásra és egészségügyi szolgáltató-váltásra, amennyiben valamely egészségügyi szolgáltatóval a foglalkoztatásáról megállapodást köt. Amennyiben a jelölt által elsőként választott szakképesítés külön jogszabályban meghatározott szakképzési idejéből a szakváltáskor hosszabb idő lenne hátra, mint a szakváltást követően a választott szak szakképzési ideje, az így fennmaradó támogatás második alapszak-képesítés, vagy ráépített szakképesítés megszerzésére felhasználható, amennyiben a jelölt az első szakképesítés megszerzését követő két éven belül megkezdí az t. Az a jelölt, aki az elsőként megszerzendő szakképesítésének időtartama alatt egészségügyi indokból válik alkalmatlanná a szakképzés teljesítésére, szakváltás esetén az illetékes felsőoktatási intézmény javaslata és a miniszter döntése alapján, a szakképzés teljes időtartamára történő támogatásra jogosult.

A támogatás szakváltás, valamint egészségügyi szolgáltató váltás esetén csak abban az esetben kerülhet folyósításra, ha olyan megyében található egészségügyi szolgáltatónál folytatja a jelölt a szakképesítését, ahol az adott évben az általa választott szakma hiányszakmának minősül.

A rendelet 22. §-a szerint a szakképzés költségvetési forrásának a kezelését és az ezzel összefüggő adminisztrációs feladatokat az Egészségügyi Engedélyezési és Közigazgatási Hivatal végzi, mely jogosult a szakképzés teljesítésének menetét ellenőrizni.

Az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése szerint Magyarország állampolgárai számára a művelődéshez való jogot – többek között – a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alaptörvény tehát az oktatásban *résztevők anyagi támogatását a művelődéshez való jog lényeges garanciájának tekinti.*

Ugyanakkor a finanszírozási struktúra kialakításában a jogalkotó nagyfokú szabadságot élvez, ebből következően, pusztán az, *hogy a megfelelő felsőfokú végzettséggel már rendelkezők adott felsőfokú szakirányi szakképzésben való részvételének támogatási rendszere differenciált a kérdés mentén, hogy a bemeneti feltételként meghatározott képzettség a szakma önálló gyakorlására jogosít vagy sem, a művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot nem okoz.* E joggal kapcsolatban alkotmányos jogsérelem akkor állhat fenn, ha az állami döntés szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a felsőoktatáshoz való jog érvényesülését, vagyis megakadályozza, ellehetetleníti a megfelelő képességgel rendelkezők oktatásban való részvételét (79/1995. (XII. 21.) AB). A finanszírozás feltételrendszerének a kialakításánál azonban figyelembe kell venni a pályakövetési rendszer tényleges tapasztalatait, a valós munkaerő-piaci előrejelzéseket, a támogatásra vonatkozó szabályozás kialakításakor a diplomás munkanélküliség helyzetét és a megelőző években benyújtott jelentkezések számát.

Itt szeretném felhívni a figyelmet, hogy korábbi vizsgálataim során több alkalommal is megállapítottam,<sup>10</sup> hogy a pszichológusok, szakpszichológusok intézményes alkalmazása nem kellően elterjedt. A büntetés-végrehajtási intézetekben a felnőtt és a fiatalkorú fogvatartottak, sőt a teljes személyi állomány rendszeres ellátásához *nem elegendő a büntetés-végrehajtási intézetekben rendelkezésre álló pszichológusi, klinikai szakpszichológusi státusz, mely álláspontom szerint közvetlenül veszélyezteti a fogvatartottak és a személyi állomány lelki egészséghez való jogát. Ugyanezen személyi feltételek hiányát tapasztaltam az iskolapszichológusok vonatkozásában is.*<sup>11</sup>

## **Összegzés**

Tekintettel arra, hogy az *emberi erőforrások minisztere* eljárásom során a vizsgálat által feltárt alapjogi visszásságot saját hatáskörben orvosolta, külön intézkedést nem kezdeményezek. Felhívom azonban az *emberi erőforrások miniszterének* figyelmét – különös tekintettel a jogbiztonság követelményének garanciális jelentőségére – tegyen meg mindent annak érdekében, hogy a hasonló jellegű jogalkotási hiányosságok a jövőben elkerülhetőek, a jogszabályi rendelkezések átláthatóak, egyértelműek, és a jogalkalmazók számára követhetőek legyenek.

A jelentésemben ismertetett korábbi vizsgálati tapasztalataim nyomán megfontolásra ajánlom továbbá, hogy fordítson kiemelt figyelmet a felsőfokú szakirányú szakképzésben részt vevő pszichológusok számának emelkedését biztosítani képes feltételrendszer kialakítására, valamint a képzés méltányos finanszírozásának megteremtésére annak érdekében, hogy intézményes alkalmazásukra minél szélesebb körben nyíljon lehetőség.

Budapest, 2013. április

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **1. számú melléklet:**

Képzőhely*	Központi gyakoralmoki hely	Rezidensi hely	Összesen
DEOEC	2	12	14

<sup>10</sup> AJB-3704/2012; AJB-2323/2012; AJB-6878/2012; AJB- 4435/2012; AJB- 6943/2012; AJB-7205/2012

<sup>11</sup> AJB-536/2011. sz.

PTE	2	4	6
Semmelweis Egyetem	2	4	6

## 2. számú melléklet

### Szakpszichológusi alap szakképesítések

	A	B	C
1.	<i>Szakképzés megnevezése</i>	Bemeneti szakképesítés	Képzési idő
2.	1. Felnőtt klinikai és mentálhigiéniai szakpszichológia	– egységes osztatlan képzésben szerzett pszichológusi oklevél, – pszichológia MA, – egészségpszichológia MSc	48 hó
3.	2. Gyermekek- és ifjúsági klinikai és mentálhigiéniai szakpszichológia	– egységes osztatlan képzésben szerzett pszichológusi oklevél, – pszichológia MA, – egészségpszichológia MSc	48 hó
4.	3. Neuropszichológiai szakpszichológia	– egységes osztatlan képzésben szerzett pszichológusi oklevél, – pszichológia MA, – egészségpszichológia MSc	48 hó
5.	4. Alkalmazott egészségpszichológiai szakpszichológia	– egységes osztatlan képzésben szerzett pszichológusi oklevél, – pszichológia MA	36 hó

### Szakpszichológusi ráépített szakképesítések

	A	B	C
1.	<i>Szakképzés megnevezése</i>	Bemeneti szakképesítés	Képzési idő
2.	1. Klinikai addiktológiai szakpszichológia	felnőtt klinikai és mentálhigiéniai szakpszichológia, gyermek- és ifjúsági klinikai és mentálhigiéniai szakpszichológia	24 hó
3.		neuropszichológiai szakpszichológia, alkalmazott egészségpszichológiai szakpszichológia	36 hó
4.	2. Pszichoterápia	felnőtt klinikai és mentálhigiéniai szakpszichológia, gyermek- és ifjúsági klinikai és mentálhigiéniai szakpszichológia	24 hó
5.		neuropszichológiai szakpszichológia, alkalmazott egészségpszichológiai szakpszichológia	36 hó

## Az alapvető jogok biztosának

### Jelentése

#### az AJB-813/2012. számú ügyben

(Kapcsolódó ügyek: AJB-842/2012., AJB-855/2012., AJB-1099/2012.)

Előadó: dr. Kéri Szilvia

### Az eljárás megindítása

Hivatalomhoz az elmúlt években több panasz érkezett kármentesítési eljárásokkal összefüggésben, illetve a sajtóban is időről időre megjelennek hírek különböző eljárásokkal kapcsolatban.<sup>12</sup> A beadványokban rendelkezésre álló dokumentumok áttekintését követően megállapítottam, hogy *mind a négy ügy esetében a kármentesítési eljárások elhúzódtak, esetleg több évtizeden keresztül sem került sor a műszaki beavatkozás elvégzésére, vagyis a földtani közegben és a felszín alatti vízben meglévő szennyezés felszámolására.*

A kármentesítési eljárások vizsgálata kiemelt figyelmet érdemel, hiszen azok az állami

<sup>12</sup>[http://www.napi.hu/magyar\\_vallalatok/veszelyben\\_az\\_ivoviz\\_huzavona\\_budapest\\_szegenyoltja\\_korul.518739.html](http://www.napi.hu/magyar_vallalatok/veszelyben_az_ivoviz_huzavona_budapest_szegenyoltja_korul.518739.html),  
<http://energiaoldal.hu/otmilliard-forintert-takarit-az-allam-a-peremartoni-vegypari-vallalat-utan/>  
<http://www.greenfo.hu/hirek/2013/01/20/szunetel-a-szekszardi-karmentesites>



tulajdonban álló felszín alatti víz, és a vízbázisok védelméhez szorosan kapcsolódnak, és így az állampolgárok nagyobb csoportját érinthetik közvetetten. *Az elvégzetlen tényfeltárás, vagy a műszaki beavatkozás hiánya azért is jelent fokozottabb veszélyhelyzetet, mivel ezek a folyamatok az emberi szem elől rejtve zajlanak le, a földfelszín alatt.* A kevésbé nyilvánvaló szennyezettséggel kapcsolatban a felelősök vagy a szennyezettség felszámolására kötelezettek könnyebben tudnak – a rendszerint nagyobb költségvetési beruházással járó – kármentesítési eljárásoktól szabadulni, a kötelezettség teljesítését késleltetni. Míg például a kolontári vörösiszap katasztrófa esetében a társadalom és a közvélemény figyelme egyaránt arra irányul, hogyan következhetett be egy ilyen jellegű ipari baleset, illetve azt követően milyen intézkedésekre és felelősségre vonásra kerül sor, *addig egy, a felszín alatt lezajló szennyezési folyamat nem kap olyan erős figyelmet, így a kármentesítési eljárások végrehajtási kényszere is kisebb lehet.*<sup>13</sup>

A négy kármentesítési eljárás kapcsán (az Óbudai Gázgyárral, a Budapest, Ékes utca 11/B. számú ingatlannal, Balassagyarmat város területén tevékenykedett Kőporc Vállalat „F.a.”, és a péri illegális hulladéklerakón bekövetkezett talaj- és talajvíz szennyezéssel összefüggésben) felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint az egészséges környezethez és az egészséghez való alapvető jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja, ezért – részben az állampolgári beadványok alapján, részben hivatalból elrendelt átfogó – vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat elsődleges célja annak feltárása volt, *hogy mennyire jellemző jelenség a gyakorlatban a kármentesítési eljárások időbeli elhúzódása, és ebben milyen tényezők illetve okok játszanak közre.* A vizsgálat célja volt továbbá áttekinteni, hogy a fenti problémakörrel összefüggésben *mit mutat a hozzánk beérkezett négy kármentesítési eljárás,* valamint feltárni, hogy a konfliktusok jogalkotási, jogalkalmazási, illetve a jogértelmezés zavaraira, esetleg az érdek-motivációk hiányára vezethetők-e vissza.

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pont alapján megkerestem a konkrét panaszokkal érintett Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget (a továbbiakban: Budapesti Felügyelőség), és az Észak-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget (a továbbiakban: Győri Felügyelőség), valamint az Ajbt. 26. § (2) alapján a szakterületért felelős Vidékfejlesztési Minisztériumot (a továbbiakban: Minisztérium).

### **Az érintett alapvető jogok és értékek**

- *nemzet közös öröksége* (Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, különösen a [...] vízkészlet, [...] 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.”)

---

<sup>13</sup> Az „Országos Környezeti Kármentesítési Program Tájékoztató 2002., című dokumentum megfogalmazása szerint: „A Program végrehajtása megkezdődött és különösebb hírverés nélkül folyik. A közvélemény nem sokat tud sem a Program keretében megoldandó feladatokról, azok természetéről, sem pedig arról, hogy hogyan történik azok megoldása. (...) Nem valószínű azonban, hogy mindenki tudja, milyenek és mekkorák azok a károk, amelyek felszámolására kormány szinten kellett programot kidolgozni; milyen nehézségeket okozhatnak azok az ország és az egyes ember mindennapi életében, meg lehet-e oldani minden ide tartozó problémát és hogyan, és mindez milyen helyen van a magyar politika és gazdaság által megoldandó feladatok sorában.” <http://www.kvvm.hu/szakmai/karmentes/kiadvanyok/okkptajekoztato2002/index.htm>

- *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.”)
- *a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *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.”)

### **Az alkalmazott uniós normák, 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 államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (továbbiakban: 1957. évi IV. törvény)
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.)
- 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)
- a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: 2011. évi CXCVI. törvény)
- a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2009. évi CXXIX. törvény,
- a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2010. évi XCVIII. törvény,
- a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2011. évi CXXXIII. törvény,
- a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény végrehajtásáról szóló 2012. évi CLV. törvény.
- Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény,
- Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény,
- a felszámolási eljárás és a végelszámolás környezet- és természetvédelmi követelményeiről szóló 106/1995. (IX. 8.) Korm. rendelet (továbbiakban: 106/1995. (IX. 8.) Korm. rendelet)
- a felszín alatti vizek minőségét érintő tevékenységekkel összefüggő egyes feladatokról szóló 33/2000. (III. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 33/2000. (III. 17.) Korm. rendelet)
- 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 (továbbiakban: 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet)
- a földtani közeg és a felszín alatti víz szennyezéssel szembeni védelméhez szükséges határértékekről és a szennyezések méréséről szóló 6/2009. (IV. 14.) KvVM-EüM-FVM együttes rendelet (a továbbiakban: 6/2009. (IV. 14.) KvVM-EüM-FVM együttes 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)
- a Nemzeti Környezettechnológiai Innovációs Stratégiáról szóló 1307/2011. (IX. 6.) Korm. határozat (továbbiakban: 1307/2011. (IX. 6.) Korm. határozat)
- Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervéről szóló 1042/2012. (II. 23.) Korm. határozat (továbbiakban: VGT)
- a vidékfejlesztési miniszter irányítása alá tartozó központi költségvetési szervek, továbbá vagyonezelésébe tartozó gazdasági társaságok által lefolytatott közbeszerzési eljárások előkészítésének egyes kérdéseiről szóló 6/2011. (V. 6.) VM utasítás (továbbiakban: 6/2011. (V. 6.) VM utasítás)
- a vidékfejlesztési miniszter irányítása alá tartozó központi költségvetési szervek, továbbá a vagyonezelésébe 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 XII. Vidékfejlesztési Minisztérium költségvetési fejezethez tartozó fejezeti kezelésű előirányzatokkal kapcsolatos gazdálkodás belső normáiról szóló 22/2012. (X. 27.) VM utasítás (továbbiakban: 22/2012. (X. 27.) VM utasítás)
- „a honvédelmi-környezetvédelmi stratégia” kiadásáról szóló 122/2011. (XI. 25.) HM utasítás

## **A megállapított tényállás**

A panaszügyekben rendelkezésre álló dokumentumok és a megkeresett szervektől kapott tájékoztatások alapján az alábbi tényállások állapíthatóak meg az egyes ügyekben a kármentesítési eljárások<sup>14</sup> lefolytatása kapcsán. A kármentesítési eljárások alakulásának részletes ismertetése azért fontos, mivel az adott ügyekből látható, hogy önmagában az eljárás is hosszabb időt vesz igénybe, illetve kiderül, hogy melyik ügyben hol akadt el az eljárás és milyen okból.

### ***1. Budapest, az óbudai gázgyár esete***

A panaszos azt sérelmezte, hogy az óbudai gázgyár területén, a 2009-ben végzett gáziszap kitermelés közben mérgező gázok jutottak a levegőbe, ami maradandó egészségkárosodást okozhat a környéken élők szervezetében. Az akkori közegészségügyi hatósághoz fordult bejelentéssel, de a hatóság intézkedésével nem értett egyet, ezért a biztos fellépését kérte. A beérkezett iratok alapján jutott a tudomásomra, hogy a terület kármentesítési eljárása összességében 1996 óta húzódik, valamint, hogy a területen a szennyezés egyik környezeti

<sup>14</sup> 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet „21. § (4) A kármentesítés szakaszai: a) tényfeltárás, amely felderítő és részletes vizsgálatból állhat; b) beavatkozás; c) az a) és b) pontokban meghatározott szakaszokban, illetve azokat követően folytatott monitoring.”

elemről tovább terjedt a másik környezeti elemre, és így bizonyos időszakokban a szennyező anyagok a Dunába szivárognak. A kármentesítési eljárás elhúzódása miatt egy országgyűlési képviselő is hivatalomhoz fordult.

#### Az 1996-2002-ig terjedő időszak

A Budapesti Felügyelőség jogelődje 1996-ban kötelezte a Fővárosi Gázműveket (a továbbiakban Gázművek) – mint a terület ingatlanhasználóját – és a Fővárosi Önkormányzatot – mint ingatlan tulajdonost – a részleges környezetvédelmi felülvizsgálat elvégzésére.<sup>15</sup> Erre azért volt szükség, hogy a Gázművek által az ingatlanon folytatott korábbi tevékenységnek – a tevékenység felhagyását követően – a környezetre gyakorolt hatása megismerhető legyen, illetve a határozat indokolása szerint a talaj és a talajvíz szennyezett. A Gázművek által 1997-ben benyújtott, a terület felülvizsgálatára vonatkozó intézkedési tervet a Budapesti Felügyelőség a határozatával elfogadta, egyúttal kötelezte<sup>16</sup> a Fővárosi Önkormányzatot és a Gázműveket, hogy az intézkedési terv szerint végezzék el a részleges környezetvédelmi felülvizsgálatot. 2000-ben a Budapesti Felügyelőség elfogadta a részleges környezetvédelmi felülvizsgálatról benyújtott jelentést, és egyúttal kötelezte a Gázműveket intézkedési terv és kármentesítési terv készítésére.

A következő év 2002, amelyben határozat meghozatalára került sor. A KF 413/2002. sz. határozattal<sup>17</sup> a Budapesti Felügyelőség okafogyottságra hivatkozással megszüntette a folyamatban lévő környezetvédelmi felülvizsgálati eljárást. Egyúttal elfogadta a „Kockázatelemzés Intézkedési és Kármentesítési Terv....” című dokumentumot, mint a 33/2000. (III. 17.) Korm. rendelet szerinti részletes tényfeltárási dokumentációt (a kockázatelemzési számítások során ipari területhasználattal számoltak). Kötelezték továbbá a Gázműveket a kármentesítési műszaki beavatkozási terv elkészítésére, amelynek benyújtási határideje a tárgyi határozat kézhezvételétől számított 90 nap volt, vagyis 2003. év elején kellett volna benyújtani. Megjegyzendő, hogy az itt előírt kötelezettséget a Gázművek 2009. március 2-án teljesítette.

#### A 2002-2008-ig terjedő időszak

A KF 413/2002. sz. határozattól egészen a 2006-os évig nem áll rendelkezésemre dokumentum arról, hogy milyen további lépések születtek a kármentesítési eljárásban, feltehetően nem történt hatósági előrelépés az ügyben négy éven keresztül.<sup>18</sup>

A Budapesti Felügyelőség 2006. június 14-én helyszíni ellenőrzést végzett<sup>19</sup>, majd 2006-ban határozatban<sup>20</sup> kötelezte a Gázműveket a tényfeltárási záródokumentáció és a műszaki beavatkozási terv aktualizálására. A határozat tartalmazta, hogy annak meghozatalára az időközben eltelt időre, a szennyezés esetleges terjedésére, és a jogszabályváltozásokra tekintettel volt szükség. Indokolása szerint nincs elfogadott (D) kármentesítési célállapot határérték<sup>21</sup>, mivel

<sup>15</sup> KF 16.959/1996. sz. kötelező határozat, kelt 1996. 10. 21., eljáró hatóság a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Felügyelőség

<sup>16</sup> KF 31465/97. sz. kötelező határozat, kelt 1997. 11. 03., eljáró hatóság a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Felügyelőség

<sup>17</sup> Kelt 2002. 11. 29.

<sup>18</sup> 2006-ban az ágazat szervezeti átalakításon esett át, ekkor jöttek létre a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek, amelyek a hatósági feladatokat látták el, és a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok, amelyek az igazgatási tevékenységet végezték a továbbiakban.

<sup>19</sup> A jegyzőkönyvben rögzítettek szerint az ingatlan tulajdonos képviselője nyilatkozott a tervezett területhasználatokról, amely nem felel meg a 2001-ben benyújtott dokumentációban figyelembe vett területhasználatoknak, mivel akkor a kockázat elemzés számításakor ipari területhasználattal számoltak.

<sup>20</sup> 42233-1/2006. sz. határozat, kelt 2006. 07. 28.

<sup>21</sup> 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 3. § 4. pont: „(D) kármentesítési célállapot határérték: hatósági határozatban előírt koncentráció, amit a kármentesítés eredményeként kell elérni az emberi egészség és az ökoszisztéma, illetve a környezeti elemek károsodásának megelőzése érdekében; meghatározása a kármentesítési eljárás keretében végzett komplex értékelésen, a

a Fővárosi Önkormányzatnak az utóhasznosításra nincs terve. Előírta továbbá, hogy az aktualizálás során a jelenlegi és a várható területhasználatot is figyelembe kell venni. A határozat felhívta továbbá a figyelmet arra, hogy önkéntes teljesítés hiányában a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet szerinti vízvédelmi bírság, illetve eljárási bírság kivetésére kerül sor.

A Gázművek jogorvoslati kérelemmel élt a határozat ellen, amelyben kifejtette, hogy mivel eddig még nem készítette el a műszaki beavatkozási tervet – amelynek benyújtására még 2002-ben kötelezték -, annak aktualizálására sem kötelezhető. Téves továbbá a határozat azon indokolása, amely szerint nincs elfogadott (D) kármentesítési célállapot határérték, hiszen a KF 413/2002. sz. határozat azt megállapította. A fellebbezés folyamánként a Budapesti Felügyelőség visszavonta<sup>22</sup> a határozatát.

*A 2006-ban visszavont határozattal együtt összességében 2002 és 2008 között, vagyis hat éven keresztül nem került sor sem önkéntes teljesítésre a kötelezett részéről, sem hatósági végrehajtás elrendelésére, vagy bírság kiszabására. A Budapesti Felügyelőség tájékoztatásában nem tért ki arra, hogy miért nem történt előrelépés az eljárásban hat éven keresztül.*

#### A 2008-tól napjainkig terjedő időszak

A Budapesti Felügyelőség 2008. április 23-án és 24-én hatósági vízmintavétellel egybekötött helyszíni ellenőrzést végzett a területen<sup>23</sup>. Ezt követően *hivatalból kármentesítési eljárást indított, amelyről 2008. 06. 25-én kelt levélben értesítette a Gázműveket.* Az eljárás megindításának oka, hogy az ellenőrzés következményeként megállapították, hogy a szennyezés koncentrációja nem csökkent, a KF 413/2002. sz. kötelező határozat pedig a kockázatelemzés során ipari területhasználattal számolt, és annak megfelelően állapította meg a (D) kármentesítési célállapot határértéket. Ez azonban a továbbiakban nem helytálló, tekintettel az utóhasznosításra készült tervek, tanulmányok alapján, amelyek zöldfelületi övezeti besorolást tartalmaznak.

A Budapesti Felügyelőség 2008. 10. 03-án és 2008. 12. 10-én újabb hatósági vízmintavétellel egybekötött helyszíni ellenőrzést<sup>24</sup> tartott. *Majd a 29002-9/2008. számú határozattal a Felügyelőség visszavonta a KF 413/2002. sz. kötelező határozatot, és kötelezte a Gázműveket a tényfeltárási záródokumentáció aktualizálására és a műszaki beavatkozási terv benyújtására határidő tűzésével.* A határozat indokolása szerint a visszavonásra az anyagi jogszabályok változása miatt volt szükség, továbbá, a jelenlegi és jövőbeli területhasználat (zöldfelületi besorolás) figyelembe vételével kell meghatározni a (D) kármentesítési célállapot határértéket, és az alapján kell elkészíteni a műszaki beavatkozási tervet. A határozat meghozatala azért is vált sürgőssé, mivel a 2008. 10. 03-án lefolytatott helyszíni ellenőrzés során tapasztaltak szerint *a Duna folyamba folyik a szennyeződés, vagyis a szennyeződés egyik környezeti elemről a másokra kiterjedt.*<sup>25</sup>

A Gázművek a 29002-9/2008. számú határozat ellen jogorvoslati kérelmet nyújtott be. Az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (a továbbiakban: Főfelügyelőség) a másodfokú eljárásban<sup>26</sup> a határozatnak a KF 413/2002. sz. kötelező határozat

---

szennyező anyagnak a környezeti elemek közötti megoszlására, viselkedésére, terjedésére vonatkozó méréseken, modellszámításokon, kármentesítési mennyiségi kockázatfelmérésen alapul a területhasználat figyelembevételével;”

<sup>22</sup> 42233-3/2006. sz. határozat.

<sup>23</sup> Az ellenőrzésről felvett jegyzőkönyv száma 29002/2008.

<sup>24</sup> Az ellenőrzésről felvett jegyzőkönyvek száma szintén 29002/2008.

<sup>25</sup> 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 21 § (6) bekezdés: „A kármentesítés során biztosítani kell, hogy a szennyeződés (B) szennyezettségi határértéket meghaladóan ne tevődjön át más környezeti elemre, a felszín alatti víz, a földtani közeg nem szennyezett részeire, illetve, hogy az a lehető legkisebb környezeti terheléssel járjon, és ne okozzon környezeti veszélyeztetést, szennyezést, környezetkárosodást.”

<sup>26</sup> 14/2020/5/2009. sz. határozat, kelt 2009. 04. 23.

visszavonására vonatkozó részét megsemmisítette, kijavított egy elírást, egyebekben pedig helybenhagyta a határozatot. A másodfokú döntés ellen a Gázművek keresetet nyújtott be, majd a bíróság ítéletében<sup>27</sup> a felperes keresetét elutasította. Ez ellen a Kúriánál a felperes rendkívüli felülvizsgálattal élt. A Kúria a Fővárosi Bíróság ítéletét hatályában fenntartotta.

A fenti másodfokú eljárás lefolytatása közben *nyújtotta be a Gázművek a műszaki beavatkozási tervet 2009. 03. 2-án – tehát hét évvel később az első erre való kötelezést követően – a KF 413/2002. sz. kötelező határozat rendelkezései szerint elkészítve. A Budapesti Felügyelőség két alkalommal írta elő a dokumentáció kiegészítését. Végül a 15061-43/2009. számú határozatával<sup>28</sup> nem fogadta el a kiegészített műszaki beavatkozási tervet, ugyanakkor határidő tűzésével kötelezte a Gázműveket – a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 21. § (7) bekezdése alapján – a beavatkozás I. szakaszának megkezdésére, vagyis a talaj kitermelésére, tekintettel arra, hogy a szennyezés tovább terjedt. Kötelezte továbbá a kármentesítési monitoring terv készítésére és a tényfeltárási záródokumentáció aktualizálására is<sup>29</sup>. A teljesítési határidő 2010. március 30. volt. Megemlítendő, hogy a népegészségügyi szakigazgatási szerv jogelődjének szakhatósági állásfoglalása szerint a 2001-ben meghatározott (D) kármentesítési célállapot határérték nem fogadható el.*

A 15061-43/2009. számú határozatban foglaltak nem teljesítése miatt a Budapesti Felügyelőség eljárási bírsággal sújtotta a Gázműveket, amely ellen a cég fellebbezéssel élt, de a Főfelügyelőség helybenhagyta a végzést.

*A Gázművek 2010. március 31-én benyújtotta az aktualizált tényfeltárási záródokumentációt és a műszaki beavatkozási tervet. A beavatkozás végrehajtása érdekében pedig a mérnöki feladatok ellátására a Gázművek közbeszerzési eljárást indított<sup>30</sup>, amely azonban nem zárult sikerrel, ugyanis a Közbeszerzési Döntőbizottság a kármentesítési beavatkozásra indított eljárást megsemmisítette<sup>31</sup>, tekintettel arra, hogy a Gázművek nem rendelkeznek a hatóság által jóváhagyott műszaki beavatkozási tervvel.*

A Budapesti Felügyelőség a Gázművek által benyújtott záródokumentációt és tervet a hiánypótlásokat követően végül nem fogadta el a 26262-23/2010. sz. *határozatában*<sup>32</sup>, tekintettel arra, hogy a népegészségügyi szakigazgatási szerv jogelődje a szakhatósági állásfoglalásában az expozíciós időt nem értékelte megfelelőnek. A Budapesti Felügyelőség ezért határidő tűzésével (2011. 03. 31.) *a tényfeltárást folytatására, és ismételten a beavatkozási terv és kármentesítési monitoring terv benyújtására kötelezte a Gázműveket.*

A Gázművek a 26262-23/2010. sz. határozattal szemben jogorvoslati kérelemmel élt. A Főfelügyelőség a határidő tekintetében megváltoztatta a határozatot (2011. 08. 31.), egyebekben pedig helybenhagyta azt<sup>33</sup>. A másodfokú döntéssel szemben a Gázművek bírósági felülvizsgálati eljárást indított, amely eljárás 2012 decemberében még folyamatban volt.

*A Gázművek 2012. április 5-én benyújtotta a Budapesti Felügyelőségre a tényfeltárást aktualizálása és műszaki beavatkozási terv I. ütem dokumentációját, amelynek az elbírálása 2012. december hónapban még folyamatban volt. A Felügyelőség összesen háromszor hívta fel a Gázműveket a dokumentáció kiegészítésére, így az 2012. október 30-án nyújtotta be az utolsó kiegészítést. A kerületi népegészségügyi intézet 2012 decemberéig még nem adta meg*

---

<sup>27</sup> 23.K.32.614/2009/22. sz. ítélet

<sup>28</sup> Kelt 2009. 11. 26-án.

<sup>29</sup> Tekintettel arra, hogy a másodfokú határozat megsemmisítette a 29002-9/2008. számú határozat azon rendelkezését, amely visszavonta a KF 413/2002. sz. kötelező határozatot.

<sup>30</sup> 15061-43/2009. számú negyedéves jelentés a beavatkozás végrehajtásáról.

<sup>31</sup> D.558/13/2010. számú döntés.

<sup>32</sup> 26262-23/2010. sz. határozat, kelt 2010. 12. 01.

<sup>33</sup> 14/179-6/2011. sz. határozat, kelt 2011. 03. 30.

szakhatósági állásfoglalását.

Összességében az alábbiak állapíthatók meg:

- A kármentesítési eljárás 2000-ben kezdődött, amikor kármentesítési terv készítésére kötelezte a Budapesti Felügyelőség a Gázműveket.
- A Gázművek a műszaki beavatkozási tervet 2009. 03. 2-án – tehát hét évvel az első erre való kötelezést követően – nyújtotta be.
- A kármentesítési eljárás műszaki beavatkozási szakasza 2012. december hónapig még nem kezdődött meg, annak ellenére, hogy a szennyeződés egy másik környezeti elemet, vagyis a Dunát veszélyezteteti, illetve annak ellenére, hogy 2009-ben a Felügyelőség erre is kötelezte a Gázműveket.
- A Budapesti Felügyelőség 2002 és 2008 között nem tett intézkedést annak érdekében, hogy a kötelező határozatot érvényesítse a Gázművekkel szemben, amely nem tanúsított önkéntes jogkövető magatartást.

**2. Budapest, Ékes utca 11/B. számú ingatlan**

A panaszosok a Budapest, Ékes u. 11/B. szám alatti ingatlanon, a 2010. június 21-én és 22-én bekövetkezett robbanásokkal kapcsolatos hatósági eljárások vizsgálatát kérték.

Az előzmények

A tárgyi ingatlanon az 1950-es és 1970-es években vegyipari tevékenységet folytattak, amely alapján feltételezhető volt a terület szennyeződése, ezért 1988-ban a Budapest, XX. Kerületi tanács a talajszennyezés feltárására adott megbízást. Ennek során megállapították, hogy a terület talaja a felszín közeli rétegekben toxikus fémekkel (cink, réz, nikkel, ólom) szennyezett, és javasolták annak 0,5 méter mélységig való kitermelését, és a szennyvíz szikkasztó műtárgy felszámolását.

Az ingatlant 1993-ban értékesítette az önkormányzat egy magánszemély részére. Az adásvételi szerződésben szerepelt, hogy a vevő kötelezettséget vállal a szennyezés felszámolására termőföld cserével. Az erről készült szakvéleményt a magánszemély benyújtotta az önkormányzathoz, amely szakhatóságként megkereste a Budapesti Felügyelőség jogelődjét (Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Felügyelőség). A Felügyelőség a szakvéleményben megjelölt szennyeződések kitermeléséhez és a kitermelt szennyezett talaj elszállításához kikötésekkel hozzájárult. Majd az önkormányzat megkeresésére, a Felügyelőséghez megküldött dokumentáció alapján a Felügyelőség úgy nyilatkozott, hogy a szennyezett talaj elszállítása megtörtént, ezzel az ingatlanon korábban történt szennyezettséget megszüntették.

A 2003. évben a korábbi vevő az ingatlant értékesítette egy cég részére, amely 2 db egyenként háromlakásos társasház építésére kapott építési és használatba vételi engedélyt.

A kármentesítési eljárás megindításának okai

2010. június 21. napján és 22.-én telefonon lakossági közérdekű bejelentés érkezett a Budapesti Felügyelőségre, amely szerint a korábbi időszak heves esőzései miatt a tárgyi ingatlanon robbanások történtek. A robbanások következtében a társasház egyik lakása szerkezeti károkat szenvedett, valamint a lakás alatt és az udvaron egy, addig ismeretlen pince maradványai kerültek felszínre.

A Felügyelőség 2010. július 13-án helyszíni szemlét tartott az ingatlanon, amely során hatósági mintavételezésre is sor került. Ennek során a robbanás következtében a felszínre került

pince talajából vettek talajmintát, és a fenti információk alapján az indokolt szennyező komponensekre a vizsgálatokat elvégezték. A 6/2009. (IV. 14.) KvVM-EüM-FVM együttes rendelet alapján a minták nem minősültek szennyezettnek, így azok alapján kármentesítési eljárás megindítása szükségtelennek bizonyult.

Az ingatlan tulajdonosainak megbízásából egy akkreditált laboratórium előzetes környezeti állapotfelmérést végzett, amelynek során *2010. augusztus 11-én és 12-én vettek mintákat a talajból és a felszín alatti vízből.*<sup>34</sup> Az eredményekről készült jelentés szerint a talaj felső 0,5-1,5 méteres, helyenként 4,5 méteres mélységig toxikus, erősen rákkeltő anyagokkal, és növényvédő szerekkel szennyezett. A talajvíz triazin vegyületsorozatba tartozó szennyező komponensek tekintetében mutatott jelentős szennyezettségi határérték túllépést. A robbanással közvetlenül érintett terület talajában a felsoroltakon kívül a pirkinsav (robbanóanyag) és a robbanást elősegítő nitrát szennyező komponens van jelen magas koncentrációban. Ezek alapján a pincében lévő anyag a hulladékgazdálkodási jogszabályok szerint veszélyes hulladéknak minősül.

A jelentés alapján *a Budapesti Felügyelőség 2010. október 15-én a szomszédos ingatlanokon hatósági mintavételezést tartott*<sup>35</sup>, annak érdekében, hogy a környező ingatlanok felől származó szennyeződés terjedésének lehetősége kizárható legyen. A 6/2009. (IV. 14.) KvVM-EüM-FVM együttes rendelet alapján a minták nem minősültek szennyezettnek.

#### A kármentesítési eljárás

*A Budapesti Felügyelőség a 2010. október 25-én kelt levelében a szennyezés megszüntetéséhez állami szerepvállalást javasolt a Minisztériumnak*, tekintettel arra, hogy az ingatlan állami tulajdonban volt a vegyipari tevékenység végzése során. A Minisztérium 2011. május 10-én kelt tájékoztatása szerint az Országos Környezeti Kármentesítési Program (a továbbiakban: OKKP) feladatainak végrehajtására jóváhagyott fejezeti kezelésű célelőirányzat 2011. évi feladattervében a tárgyi terület kármentesítésére 20,3 millió Ft elkülönítését jóváhagyta, a feladat végrehajtására a Közép-Duna-völgyi Vízügyi Igazgatóságot jelölte ki.<sup>36</sup>

Figyelembe véve, hogy az erősen toxikus, rákkeltő anyagok, és a robbanóanyag maradványok lakóingatlanon, a felszín közelében vannak, a kármentesítési eljárás sürgős lefolytatása volt indokolt, ezért részletes tényfeltárás végzésére és beavatkozási terv készítésére kötelezte a Budapesti Felügyelőség a Közép-Duna-völgyi Vízügyi Igazgatóságot (a továbbiakban: Kötelezett), *2011. október 30-i határidővel*. A kötelező határozat 2011. július 29-én vált jogerőssé.

*A Kötelezett 2011. szeptember 30-án kelt levelében a határidők módosítását kérte*. Indokként előadták, hogy a 6/2011. (V. 6.) VM utasításnak megfelelően a Minisztérium irányítása alá tartozó intézményként kezdeményezték a projekt közbeszerzési eljárásainak megindítását megelőzően az előzetes engedélyeztetést a Minisztériumnál, 2011. július 21-én kelt levéllel. Az engedélyt a Kötelezett 2011. október 3-án kapta meg, azonban időközben a 2011. évi költségvetési egyensúlyt megtartó intézkedésekről szóló 1316/2011. (IX. 19.) Korm. határozat az előirányzatot zárolta, így újabb külön eljárásban kellett a Kötelezettnek kezdeményeznie a vonatkozó felmentés beszerzését. A felmentési kérelem jóváhagyásáról 2011. december 15-én

<sup>34</sup> 2 db 7 m-es és 8 db 3,5 m-es fűrési pontot létesítettek. Az ingatlanon található csókútból vettek 2 db felszín alatti vízmintát.

<sup>35</sup> 3 db 3 m-es, és 1 db 9 m-es feltárást végeztek, talaj és talajvíz mintavétel történt. Klórfenol, dioxin, policiklusos aromás szénhidrogének, növényvédőszer vegyületsoportok által jellemezhető komponensekre lettek megvizsgálva.

<sup>36</sup> 2011. január hónapban a Budapesti Felügyelőség a saját költségvetésének a terhére a pince talajából az anyagok beazonosítására és a környezetre gyakorolt hatás felderítése céljából kitermelt szennyezett földet, és a veszélyes anyagokat tartalmazó üvegeket elszállította.



értesült a Kötelezett. Az engedélyezési eljárás elhúzódása, és az azt követő közbeszerzési eljárás nyertesével történő szerződéskötés további időigénye miatt a *2011. október 30-i határidő meghosszabbítását kérte 2012. június 15-ig.*

A kérelmet a Budapesti Felügyelőség elutasította, és elrendelte a végrehajtást, valamint eljárási bírsággal sújtotta a Kötelezettet, amely ellen az fellebbezett. Az elutasítás indoka az volt, hogy a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendeletben a határidő hosszabbításra vonatkozó szabályozás csupán a műszaki megvalósíthatóság miatti nehézség tekintetében teszi lehetővé a módosítást, és azt is csak kivételesen indokolt helyzetben, a finanszírozási problémák viszont nem sorolhatók be az elfogadható okok közé

A Főfelügyelőség a 2012. május 4-én kelt döntésével a határidő módosítását elutasító elsőfokú döntést helybenhagyta, és egyúttal *új teljesítési határidőt tűzött ki: 2012. július 3. napját,* valamint, az idő közben bekövetkezett jogszabály módosítás folytán a határozat kötelezettjeként a Nemzeti Környezetügyi Intézetet jelölte meg kötelezettként (a továbbiakban: Intézet). *A Főfelügyelőség álláspontja szerint a határidő meghosszabbítására vonatkozó kérelem elutasítása szakmailag indokolt volt.* A Főfelügyelőség a másodfokú eljárás során több kérdés tisztázása érdekében megkereste az Intézetet, azonban az a döntés kiadmányozásáig nem nyilatkozott.

*Az Intézet 2012. június 11. napján kelt kérelmében a határidő meghosszabbítását kérte, 2012. december 31-re,* amelyet a Budapesti Felügyelőség elutasított. *Az Intézet arra hivatkozott,* hogy a szervezet 2012. január 1-jén jött létre, és az átszervezés adminisztratív okait jelölte meg a határidő hosszabbítás indokaként. Az Főfelügyelőség nyilatkozattételi felhívására is adminisztratív okból nem tudtak választ adni. Jelentős személyi és feladat változások történtek a jogszabály módosítások okán az Intézet és kirendeltségei, és az Országos Vízügyi Főigazgatóság és a vízügyi igazgatóságokon belül, így a napi munka megszervezése számos kérdést vetett fel. Az ügyintéző, aki a Főfelügyelőség által küldött megkeresést átvette, már nem tartozik az Intézet személyi állományába, feladatkörének átadása során a megkeresésről nem referált feletteseinek. Az Intézet vitatja, hogy egyáltalán a hatáskörébe tartozik-e az egyedi eljárás végrehajtása, de tekintettel a kialakult ténybeli helyzetre, nem nyújt be fellebbezést.

A kérelmet elutasító, 2012. augusztus 1-jén kelt határozatában a Budapesti Felügyelőség kifejtette, hogy az ügyvel kapcsolatos következetes álláspontja az, hogy a kármentesítés mihamarabbi végrehajtását szakmai indokok támasztják alá, és a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet csak kivételes esetben engedi meg a határidő hosszabbítást, amelynek nem felelnek meg az Intézet által előadottak. Az indokolás tartalmazza azt is, hogy az épületet korábban használó kisgyermekes családok a robbanás óta azt használni nem tudják, albérletbe kényszerültek, és több korábbi lakó, szomszédos ingatlan lakói jelezték, hogy szervezetükben kóros elváltozás mutatható ki. Jelenleg fennáll a robbanásveszély reális kockázata.

Az Intézet azonban a másodfokú döntésben megállapított határidőre nem teljesítette a kötelezést, így a Budapesti Felügyelőség eljárási bírsággal sújtotta és *2012. november 30. napját jelölte meg új határidőként.* Ezt követően derült ki, hogy az Intézet mind a határidő módosítási kérelmet elutasító, mind az eljárási bírságot kiszabó döntéssel szemben a törvényes határidőn belül fellebbezéssel élt, amelyet azonban nem az elsőfokú hatósághoz, hanem a Főfelügyelőséghez terjesztett elő, amely azokat csak később tette át elbírálás céljából a Felügyelőséghez.

*Tehát a részletes tényfeltárás elvégzésének és a beavatkozási terv benyújtásának első határideje 2011. október 30-a volt, 2012 decemberéig azonban nem került sor a kötelezés teljesítésére. A Budapesti Felügyelőség véleménye szerint az eljárás befejezése leginkább a közbeszerzési eljárás eredményes lezárásának idejétől függ.*

### **3. Balassagyarmat, Kőporc Vállalat „f.a.” kármentesítési eljárása**

A panaszos azt sérelmezte, hogy a Budapesti Felügyelőség a 2000-es évek elején a kármentesítési eljárása során hozott határozatait nem hajtja végre, a szennyezés az eltelt tíz év alatt tovább terjedhetett. Az egyéni panaszt elutasítottam abból az okból, hogy a panaszos a jogorvoslathoz való jogát nem merítette ki, azonban hivatalból indított vizsgálat keretében foglalkozom az ügygel.

#### Előzmény

Balassagyarmaton, az ÁFOR telephely és vasúti átfejtő környezetében egy családi ház ázott kútjában olajszennyezést tapasztaltak. A jelenlegi kármentesítési rendszert az ÁFOR jogutódja, a MOL Nyrt. üzemelteti. 1998 áprilisában a kármentesítési monitoring rendszer talajvíz vizsgálata során új, addig nem észlelt szennyezőanyag: klórozott szénhidrogén jelenlétét mutatták ki. Megállapították, hogy az észlelt szennyezés nem kötődhet sem az ÁFOR, sem a jogutód MOL Nyrt. tevékenységéhez.

Kármentesítési eljárás keretében megkezdődött az új szennyezés tényének bizonyítása, és eredetének felderítése. Az elvégzett vizsgálatok alapján valószínűsíthető, hogy a szennyezés a KŐPORC Elektronikai Alkatrész és Műszaki Kerámiagyártó Vállalat „f.a.” (a továbbiakban: KŐPORC) balassagyarmati telephelyén végzett zsírtalanítási technológiából ered. A telephelyet 1994-ben felszámolási eljárás keretében a 106/1995. (IX. 8.) Korm. rendelet hatályba lépése előtt értékesítették.

#### A kármentesítési eljárás

Mivel a környezeti terhek rendezése a felszámolási eljárás során a felszámoló kötelezettsége, a Budapesti Felügyelőség jogelődje a 7844-9/1999. sz. határozatában kötelezte a KŐPORC-ot a szennyezés lehatárolására és kármentesítési terv elkészítésére, a kézhezvételt követő 60 napon belül. A kármentesítés teljesítésére 2001. december 31-ét jelölte meg határidőként a Felügyelőség. A KŐPORC 2000. március 10-i keltezéssel benyújtotta a dokumentációt.

Az 59557/2001. sz. határozatában<sup>37</sup> Budapesti Felügyelőség a tervdokumentációt elfogadta, és egyúttal kötelezte a KŐPORC-ot a kármentesítés műszaki beavatkozás elvégzésére, 2003. július 31-i teljesítési határidővel.

A felszámolóbiztos 2002. január 15-én kelt levelében nyilatkozott, hogy a KŐPORC vagyoni és pénzügyi helyzete nem teszi lehetővé a kármentesítés finanszírozását, különben a felszámolási eljárás lehetetlenülne el.

A Budapesti Felügyelőség jogelődje 2002-ben megküldte levélben az állami szerepvállalás kezdeményezését az akkor illetékes minisztérium felé. A tartós környezeti kár bejegyzésére is sor került az ingatlan-nyilvántartásban 2002. november 13-án.

Az 5311-8/2002.-3. sz. határozatban<sup>38</sup> a KŐPORC-ot kiegészítő tényfeltárás elvégzésére kötelezte a Felügyelőség, majd a Fővárosi Bíróság végzésben szólította fel a felszámolóbiztos, hogy tegyen eleget 15 napon belül a határozatnak. A felszámolóbiztos 2003. augusztus 26-án kelt levelében felhívta a Felügyelőség figyelmét arra, hogy a KŐPORC –nak nincs pénzügyi fedezete a további tényfeltárás elvégzésére, és kérte a kiegészítő tényfeltárásra vonatkozó kötelezés felülvizsgálatát.

---

<sup>37</sup> 2001. június 14-én kelt

<sup>38</sup> 2002. október 18-án kelt

A Környezetgazdálkodási Intézet 2003. október 15-én kelt levele szerint a vállalat kármentesítése felkerült az OKKP 2003. évi prioritási listájára, ezért kérték a projekt elindításához szükséges hatósági határozat kiadását. A Budapesti Felügyelőség a 1782-14-II/2003.sz. határozattal elrendelte a korábbi két határozat végrehajtását akként, hogy a végrehajtást a Környezetgazdálkodási Intézet végezteti el a KŐPORC költségére és veszélyére, valamint kiegészítő tényfeltárássra és műszaki beavatkozási terv elkészítésére kötelezte a Környezetgazdálkodási Intézetet 2005. január 30-i teljesítési határidővel, az OKKP megelőzési keret terhére.

A felszámolóbiztos 2003. november 27-én kelt levelében kifogással élt a 1782-14-II/2003.sz. határozattal szemben, mivel befolyt annyi követelés a céghez, amely a kármentesítési határozatok végrehajtására részben, a kiegészítő tényfeltárással és műszaki beavatkozási terv elkészítésére teljes egészében fedezetet nyújt (20 millió Ft-ot különítettek el a kármentesítés részbeni végrehajtására). Ezért a *Budapesti Felügyelőség* a 2297-3/2004. számú határozatban<sup>39</sup> visszavonta a 1782-14-II/2003.sz. határozatot, és elrendelte a korábbi két kármentesítési határozat végrehajtását azonnali hatállyal, valamint kötelezte a KŐPORC-ot a kiegészítő tényfeltárással elvégzésére, és műszaki beavatkozási terv készítésére.

A teljesítési határidő azonban eredménytelenül telt el, így a felügyelőség levelében intézkedésre szólította fel a KŐPORC-ot.

2005. június 6-án a PROFES Kft. benyújtotta a *Budapesti Felügyelőség*hez a kiegészítő tényfeltárási záródokumentációt és a műszaki beavatkozási tervet. Csatolta a PROFES Kft. és a KŐPORC között létrejött, 2005. március 30-án kelt megállapodást, melyben a PROFES Kft. a kármentesítést átvállalja az alábbiak szerint: „Felek rögzítik, hogy Átvállaló legkésőbb 2005. december 31-ig a környezeti kár megszüntetésével összefüggésben pályázatot nyújt be a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium – környezeti kármentesítés és a felszín alatti vizek és ivóvízbázisok megóvása érdekében elnevezésű, KIOP-2004-1.4.0.F kódszámú pályázati kiírásra. Ezzel összefüggésben Felek rögzítik, hogy jelen megállapodás azon felfüggesztő feltétel bekövetkezése esetén lép hatályba, ha a PROFES Kft. által benyújtott pályázat eredménye lesz”. Az akkori Minisztérium a fenti pályázatot felfüggesztette.

A kiegészítő tényfeltárási záródokumentációból kiderült, hogy időközben a talajvíz áramlásának irányában nagy kiterjedésű szennyezett csóva alakult ki. A perklór etilén szennyezés a felső homokos vízadó rétegből áterjedt és az alsó kavicsos jó vízvezető réteget is elszennyezte.

A felszámolóbiztos 2006. november 22-én arról tájékoztatta a Budapesti Felügyelőséget, hogy a pályázat meghíúsulása miatt nincs lehetőség a környezeti kár átvállalására, és a felszámolónak sincs anyagi fedezete a környezeti kár rendezésére.

Ezt követően a Budapesti Felügyelőség 4102/2007. számú határozatában kármentesítési monitoring terv benyújtására kötelezte a KŐPORC-ot, amely azonban 2007. február 16-án kelt észrevételében előadta, hogy nem áll rendelkezésre pénzügyi fedezet, és kérte a határozat visszavonását. 2007-ben a Felügyelőség eljárási bírságot szabott ki a 4102/2007. számú határozatban előírtak teljesítésének elmulasztás miatt, amely ellen a felszámolóbiztos fellebbezést nyújtott be, majd a felügyelőség visszavonta az eljárási bírságot és a 4102/2007. számú határozatot is.

2008 és 2012. március 26-a között az alábbiak történtek: több levél említi, hogy 2008-ban az akkori Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumban tárgyalás tartását kezdeményezi a Felügyelőség az állami szerepvállalás tekintetében, majd, a Felügyelőség 2009. november 20-án kelt levelében ismételtén javasolta a Minisztériumnak az állami szerepvállalást.

---

<sup>39</sup> 2004. március 4-én kelt

A Budapesti Felügyelőség 2012. március 26-án kelt levelében az évek óta eredménytelenül zajló kármentesítési eljárás előmozdítása érdekében ismételten javasolta a Minisztériumnak az állami szerepvállalást.

A Főfelügyelőség május 8-án, majd július 23-án kelt levelei szerint továbbította a Felügyelőségre a vízügyért felelős helyettes államtitkár válaszlevelét a szennyezés kármentesítésével kapcsolatban. Kérte, hogy az ügyben a felügyelőség által megtett intézkedésekről tájékoztassa a Főfelügyelőséget. Majd a Főfelügyelőség 2012. november 30-án kelt levelében ismételten arra kérte a Felügyelőséget, hogy 5 napon belül tájékoztassa a megtett intézkedésekről.

A Budapesti Felügyelőség 2012. december 4-én kelt levelében a felszámolót kérdezte arról, hogy a felszámolási eljárás jelenleg hol tart, nyilatkozzon a pénzügyi helyzetéről, és a kármentesítéssel kapcsolatos szerepvállalásáról, tekintettel arra, hogy a felszámolási eljárás lezárásáig az állami szerepvállalás nem kezdhető meg.

A telephelyen fennálló klórozott szénhidrogén (kiemelten a tetraklór-etilén) szennyezettséggel kapcsolatban annak környezet-egészségügyi kockázatát az alábbiak szerint értékelte a Budapesti Felügyelőség. A kimutatott szennyező anyagok közül a perklór-etilén (tetraklór-etilén) diklór-etilén, szén-tetraklorid karcinogén anyagok. A környezet-egészségügyi kockázatát jelentősen növeli, hogy viszonylag nagy területen egy korábbi olaj/benzin szennyezéssel együtt fordul elő. A legnagyobb kockázatot a tetraklór-etilénnek a környező családi házak ázott kútjaiban való megjelenése okozza. Egy családi ház kútjában bizonyítottan megjelent a perklór-etilén szennyezés, a mért érték (24,6 µg/l) meghaladta a szennyezettségi határértéket. A Felügyelőség megállapította, hogy a műszaki beavatkozás elmaradásának, késedelmes végrehajtásának következménye lehet az is, hogy a szennyezett területen a fedőréteg természetes és mesterséges hézagain, áttörésein a szennyezés a mélyebb vízadó rétegekbe jutásával jelentősen megnő a szennyezett terület nagysága.

*Fentiek alapján megállapítható, hogy 1999-től 2012 decemberéig nem került sor műszaki beavatkozás elvégzésére a területen.*

#### **4. Pér, illegális hulladéklerakó kármentesítési ügye**

A panaszos – többek között – azt sérelmezte, hogy 2010. december 20-án kelt kötelező határozatban megadott határidő ellenére a tényfeltárási záródokumentáció benyújtására nem került sor. Kifogásolja, hogy az ingatlanával szomszédos területen lévő illegális hulladéklerakó által okozott szennyezés következtében ingatlana veszít értékéből, illetve így eladni sem tudja azt.

A panaszos a minisztériumhoz is fordult, amely a Főfelügyelőséghez tette át az ügyet. A Főfelügyelőség a Felügyelőségtől kért tájékoztatást.

##### Részleges környezetvédelmi felülvizsgálat

A Győri Felügyelőség panaszbejelentés okán 2008. február 26-án helyszíni szemlét tartott Pér település érintett ingatlanain, amelynek során megállapították, hogy több ingatlant korábban építési törmelék lerakóhelyként használtak, illetve az ingatlanon a szemle időpontjában is folyt a hulladék elhelyezés (azbeszttartalmú pala, olajos kanna, üzemanyagtartály, stb. volt látható a területen). A vizsgált terület egy mélyedés, amelyet korábban agyagkinyerés céljából vontak művelés alá, ezt követően a területet a helyi lakosság több évtizeden keresztül hulladékkal töltötte fel.

A Győri Felügyelőség az illegális hulladéklerakó részleges környezetvédelmi felülvizsgálata és rekultivációs terv benyújtása iránt hivatalból eljárást indított, amelyről 2008. április 10-én kelt levelével értesítette az önkormányzatot. Az eljárás eredményeképpen az

önkormányzatot, mint az érintett területek tulajdonosát a 2008. június 9-én kelt határozatában kötelezte a részleges környezetvédelmi felülvizsgálat elvégzésére, a tevékenység környezeti hatásainak megismerése érdekében, valamint, hogy készítsen a lerakó rekultivációjára tervet. Az önkormányzat a határidő lejáratát előtt kérte a határidő meghosszabbítását 120 nappal, tekintettel arra, hogy nem rendelkezik anyagi fedezettel a feladatra a költségvetésben. A Győri Felügyelőség ezt engedélyezte, tekintettel arra, hogy a határidő meghosszabbításának jogszabályi akadálya nincs, így a 2008. október 27-én lejárató határidőt meghosszabbította 2009. április 15-ig. Az önkormányzat a meghosszabbított határidőre nem nyújtotta be a tervet, ezért a Győri Felügyelőség eljárási bírságot szabott ki, és új határidőt állapított meg: 2009. szeptember 30-át. Ez ellen fellebbezéssel élt az önkormányzat, amelynek eredményeként – de nem a fellebbezésben megjelölt okok alapján – a Főfelügyelőség megsemmisítette az elsőfokú végzést és a hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. Ezt követően a Győri Felügyelőség 2009. november 19-én kelt határozatával az eredeti kötelező határozat végrehajtását rendelte el, újabb eljárási bírságot szabott ki és új teljesítési határidőt állapított meg: 2010. február 28-át. A határozat ellen az önkormányzat ismételt fellebbezéssel élt, és végrehajtási kifogást is benyújtott. Ebben ismételt előadta, hogy a kötelezésnek szándékuk szerint eleget akarnak tenni, de erre anyagi lehetőségeik híján csak a terület egy részén megvalósuló nagyteréségi hulladékgazdálkodási projekt keretében tudnak eleget tenni. Ezen munka befejezési határideje 2010. március. A végrehajtási kifogást a Győri Felügyelőség elutasította 2010. január 20-án kelt végzésével, a Főfelügyelőség pedig érdemi vizsgálat nélkül elutasította a fellebbezést 2010. január 29-én kelt végzésével.

Az önkormányzat benyújtotta a Győri Felügyelőségre a részleges környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentációt. Ennek során elvégezték a talaj és talajvíz állapot értékelését, amely eredményeképpen megállapítható volt, hogy a minták egy részében a szennyezőanyag koncentráció a jogszabályban meghatározott B szennyezettségi határértéket jelentős mértékben meghaladta. A Felügyelőség 2010. november 30-án talaj és talajvíz mintavétellel egybekötött ellenőrzést tartott a helyszínen, amely alátámasztotta a B szennyezettségi határérték túllépését a talajban és talajvízben egyes szennyezőanyagok tekintetében, tehát a szennyezettség valószínűsíthető. *Vagyis az illegális hulladéklerakó következménye a talaj és talajvíz szennyezettség.*

#### Kármentesítési eljárás

*A Győri Felügyelőség ezt követően részletes tényfeltárással és – a határozat jogerőre emelkedését követő 120 napon belül – tényfeltárási záródokumentáció benyújtására kötelezte a péri önkormányzatot a Péri illegális hulladéklerakón bekövetkezett talaj, és talajvíz szennyezéssel kapcsolatban. A 2010. december 20-án kelt határozat ellen az önkormányzat fellebbezéssel élt, amely szerint a kötelezés célszerűtlen és méltánytalan. Álláspontja szerint az önkormányzatra a kötelező határozat olyan nem tervezett, nem is tervezhető, „dupla” anyagi terhet ró, amit az képtelen teljesíteni. Indokolásként előadta, hogy a 2010. évi költségvetésében a tervezett hiány 18.702.000,- Ft, a tényfeltárási költsége a megkért ajánlat szerint 3.524.070,- Ft+ÁFA. Az önkormányzat kérte, hogy amennyiben a határozat megsemmisítésére vagy módosítására nincs lehetőség, úgy a kötelezés határidejét módosítsák 2013-ra.*

A Főfelügyelőség az elsőfokú döntést helyben hagyta, az 2011. szeptember 28-án emelkedett jogerőre. A másodfokú határozat indokolása tartalmazza, hogy a környezetvédelmi törvényben foglalt környezetkárosodás következett be, és erre tekintettel a teljesítési határidő meghosszabbítása nem indokolt.

Ezt követően a teljesítési határidő lejártát megelőzően az önkormányzat határidő

hosszabbítás iránt kérelmet nyújtott be a felügyelőséghez, amelynek értelmében kérte a 60 nappal történő meghosszabbítást. A Győri Felügyelőség helybenhagyta a kérelmet, majd a meghosszabbított határidő lejártát megelőzően ismételt határidő hosszabbítást kért a polgármester a záródokumentáció benyújtására, ezúttal 120 nappal. Indokolásként előadta, hogy az önkormányzat a dokumentáció elkészítésére ajánlatokat kért be, és a legjobb ajánlattevővel a szerződéskötés folyamatban van, a tervek szerint 2012. április hónapban aláírják a megállapodást. Így a hatóság a teljesítésre nyitva álló határidőt meghosszabbította 2012. július 28-ig. Az önkormányzat ezt követően 2012. július 25-én benyújtotta a tényfeltárási záródokumentációt, amely azonban nem volt alkalmas a szennyezés pontos lehatárolására, így a Győri Felügyelőség mind jogi, mind műszaki szempontok alapján hiánypótlásra szólította fel az önkormányzatot. A kötelezett ezen határidőre is meghosszabbítást kért, 30 nappal, amelyet a felügyelőség engedélyezett.

A szennyezett területen műszaki beavatkozásra még nem került sor, a kármentesítési eljárás és a beavatkozás befejezésének időpontját a Győri Felügyelőség nem tudja megbecsülni.

### ***5. A négy kármentesítési eljárás kapcsán megfogalmazott kérdések***

A kármentesítési eljárások jellemzőinek jobb érthetősége érdekében a megkeresett szervtől függően konkrét kérdések megválaszolását is kértem. A kapott információkból levonható következtetések átláthatósága érdekében a válaszokat témakörök szerinti csoportosításban ismertetem, és ezen belül tüntetem fel, hogy mely megkeresett szervezettől érkezett a válasz.

A Minisztérium válaszában felhívta a figyelmet arra, hogy a környezetvédelem hazai és nemzetközi alapelveiben az elővigyázatosságra, megelőzésre, a kibocsátások mérséklésére helyeződik a hangsúly. Ennek megvalósításában komoly előrehaladást és eredményt ért el a szakterület. A hazai jogrendszerben törvényi szinten rögzítették azt a környezetvédelmi alapvetést, miszerint a környezethasználatot úgy kell megszervezni és végezni, hogy az megelőzze a környezetszennyezést és kizárja a környezetkárosodást, továbbá a környezetet veszélyeztető vagy károsító környezethasználó köteles azonnal befejezni a veszélyeztető, vagy károsító tevékenységet és köteles gondoskodni a tevékenysége által bekövetkezett környezetkárosodás megszüntetéséről, a károsodott környezet helyreállításáról. A környezeti károk helyreállítása az uniós jogszabályokban előírtakkal harmonizálva alapvetően a következő szakaszból áll: környezeti kár megelőzése, gyorsintézkedések keretében történő helyreállítása és kármentesítés.

#### ***1. A jelentősebb kármentesítési eljárások szükségességét előidéző környezetszennyezettséget jellemzően mely szervek, milyen tevékenységek okozták (pl. ipari állami vállalatok, illegális hulladéklerakók)?***

**Minisztérium:** A jelentősebb kármentesítési feladatok jellemzően a rendszerváltást megelőző intenzív szocialista iparosítás időszakából származnak, amikor még nem voltak a környezet védelmét szolgáló jogi szabályozásban kármentesítésre vonatkozó előírások, nem beszélve arról, hogy az állami intézményvédelem szintjét sem lehet a maival összehasonlítani. Így különösen a vas- és acélművek, a színesfémkohászat, a bányászat, az energiaellátás, a vegyipar, a növényvédőszer és gyógyszeripar telephelyeit és annak környezetét, valamint a veszélyes anyag logisztikájával összefüggő tevékenység (így különösen a vasúti tartálykocsikból történő átféjtő helyek, mint pl. záhonyi MÁV terület) és a honvédségi területhasználattal összefüggő üzemanyagbázisok, vegyvédelmi bázisok, repülőgép és rakéta bázisok jelentik. Ezek nagy kiterjedésű – egyenként akár több száz hektáros – területeket jelentenek, ahol a felszín alatti vizekben a szennyezettség a talajvíz áramlásától és a szennyező anyag terjedésének jellemzőitől

függően ennek többszörösét is jelentheti. A hulladéklerakók – ide értve az állati hulladék ártalmatlanítására kijelölt ú.n. „dögkutak” és az illegális hulladéklerakók – okozta környezeti károsítás jelentős arányban szerepelt az OKKP indításakor felmért potenciálisan szennyezett területek számában.

Egy más megközelítésben – *a szennyező tevékenységek, illetve a szennyező anyagok csoportosítása alapján* – ugyanakkor jellemzően a szénhidrogének (üzemanyagok és más kőolajszármazékok) azonosíthatóak a szennyezett területeken, ami főleg a szállítási (közúti, vasúti, reptéri) tevékenységhez, benzinkutakhoz, átfajtó telepekhez, üzemanyagbázisokhoz köthető.

A szennyezés idejének, *a környezeti kár keletkezésének idejét* tekintve pedig más jellemzi a folyamatban lévő tevékenységekhez köthetően elrendelt kármentesítési feladatok végrehajtását, és egészen más problémák merülnek fel az ú.n. hátrahagyott történeti károk kármentesítésének előkészítése és végrehajtása során.

A kármentesítési feladatokat a *felelősségi kérdés* alapján további négy kategóriába sorolhatjuk:

1. a régi állami vállalatok és állami szervek (pl. honvédség) okozta károk, valamint a jogutód nélkül megszűnt tevékenységek ügyében az állami felelősségi körben elvégzendő feladatok,

2. a privatizált ügyekben átvállalt kármentesítések az új tulajdonosok, vagy állami szereplővel/önkormányzattal közös feladatok,

3. az önkormányzatokhoz delegált tevékenységekkel összefüggő kármentesítési feladatok,

4. a szennyező fizet elve alapján a magánvállalatok, vállalkozások által végrehajtandó feladatok.

**2. Mik az általános tapasztalatok a kármentesítési eljárások lefolytatásával kapcsolatban? Egy teljes kármentesítési eljárás bekerülési értéke milyen összegű lehet? Mennyire jellemző a peres eljárások előfordulása?**

**Minisztérium:** Az általános tapasztalat a *kármentesítési eljárásokkal kapcsolatban, hogy azok a probléma természeténél fogva bonyolultak, összetettek, a tudományos oldalát tekintve is interdiszciplinárisak és csak több lépcsőben megvalósítható feladatok végrehajtására szolgálnak.* A kármentesítési beavatkozás előkészítése környezet-diagnosztikai, tervezési és döntési folyamatok láncolata, ami szükséges annak megállapításához, hogy a társadalmi hasznosság, a költséghatékonyság és a legjobb elérhető technika megvalósulásával történjen beavatkozás a környezetben a károsodás elfogadható mértékre történő csökkentése érdekében. *A kármentesítésben nem alkalmazható a döntési automatizmus, mindig hely specifikus, kockázat alapú, a jelenlegi és a tervezett területhasználatot is figyelembe vevő döntés szükséges.*

*A kisebb kármentesítési ügyek – mint pl. egy földalatti tartály okozta gázolaj-szennyezés kármentesítése – öt-tíz millió forintos nagyságrendű költséget jelentő, és egy-két év (amihez hozzáadódik a jogszabályi előírás alapján kötelező minimális négy év utómonitoring) alatt befejezhető eljárást jelentenek.*

*A nagyobb volumenű ügyek több tízmilliárd forintos költséget és több tíz esztendő leboncolást jelentenek, mint pl. az Üröm-Csókavári mészkőbánya üreg kármentesítésének (2006-2012) összköltsége – az utómonitoring feladatok nélkül – 23 979 000 € (67 Mrd Ft), a Metallochemia Gyártelep és környezetének rehabilitációjára (beleértve az M0-ás elkerülő autópálya szakaszának költségét is) 12 Mrd Ft – amiből kb. 6,5 Mrd Ft a környezeti kármentesítésre fordítódott. Ebből megérthető, hogy a nagyobb kármentesítési feladatok végrehajtására hosszabb időszak és sokszoros költségvetési háttér szükséges.*

Nemzetközi összehasonlításban ezek nem kirívó esetek összevetve pl. a rotterdami és az antwerpeni kikötő több évtizede zajló kármentesítésével, vagy a németországi bányaterületeken folyó eljárásokkal.

A peres eljárásokról szóló kérdésre válaszolva kifejtették, hogy önmagában már a környezeti felelősség megállapítása, a döntés alátámasztása és indokolása mind műszaki, mind jogi oldalról olyan összetett és konfliktussal terhelt kérdéskör, *amely az esetek többségében már a kármentesítés kezdetén peres eljárásba viszi az ügyet.* A másik jellegzetesség, hogy *a környezeti károk előkerülése leggyakrabban a csőd-, illetve felszámolási eljárásba sodródó, veszteséges vállalkozások esetében kerül elő, ahol a kármentesítésre kötelezhető személynek nincs megfelelő forrása a kármentesítés elvégzésére.* Ezek a felszámolási eljárások szinte kivétel nélkül hosszan elhúzódó bírósági ügyekké válnak. A vállalkozói oldal magatartását pedig sok esetben az *eljárások elhúzására való törekvés jellemzi*, ha szembesülnek a sok időt és anyagi ráfordítást igénylő eljárással. Ezeket az eseteket egy-egy értékesebb ingatlan vagy egy jövedelmező beruházás felülírhatja.

**Budapesti Felügyelőség:** Tájékoztatása szerint az egyes szakaszokhoz benyújtott dokumentációk rendkívül felületesek, értékelésükhöz a tényállás további tisztázására van szükség, így a többszöri felhívások az ügyintézés határidejét jelentősen meghosszabbítják.

A bekerülési költséget befolyásolja a szennyeződés nagysága, a szennyezőanyag anyagi minősége, a földtani közeg fizikai tulajdonságai, a talajvíz-áramlási viszonyok, a műszaki beavatkozási szükségessége, és a folyamatban lévő beavatkozás eredményessége. Ezzel összefüggésben ismertette, hogy a 2012. évben a felügyelőség részéről kármentesítési eljárásokban megállapított igazgatási szolgáltatási díjak többnyire *5 000 000 Ft és 100 000 000 Ft között mozogtak.*

Az eljárások elhúzódásával összefüggésben azt említi, hogy a kármentesítési eljárás különböző szakaszaiban hozott határozatok elleni *fellebbezések előfordulása egyre gyakoribb*, és álláspontjuk szerint nem a döntésben foglalt műszaki szempontú megkérdőjelezés a cél, hanem az eljárások megnyújtása. *Peres eljárásra az esetek kb. 10 %-ban kerül sor, de az elmúlt időszakban növekvő tendencia mutatkozik e tekintetben is.* Véleménye szerint az eljárások egy részének itt is nyilvánvalóan a teljesítés elodázása a cél, néhány esetben pedig a felelősséget vitatják. A Kvt. 101-102/A. §-ai meglátásuk szerint nem minden esetben segítik a felelős egyértelmű megnevezését.

**Győri Felügyelőség:** Beszámolója szerint is a bekerülés költsége jelentősen változó. (szennyezőanyagok száma, szennyezett terület nagysága, a lehatároláshoz szükséges fúrások és a fúrásokénti vizsgálandó szennyező komponensek száma, a szennyezett és a környező terület érzékenysége, és használati módja mind befolyásoló tényező). Meglátásuk szerint még azonos szennyező anyagok esetén sem határozható meg a kármentesítés költsége, az függ a területre vonatkozó külső tényezőktől is. A bekerülési érték a néhány tízezres nagyságrendtől a több milliós nagyságrendig terjedhet.

Beszámolójuk szerint a felügyelőségen zajló kármentesítési eljárások jellemzően másodfokú eljárásig jutnak el, *a peres úton történő igényérvényesítés nem jellemző.*

**3. A kármentesítési eljárások elhúzódásának, mint „jelenségnek” milyen okai lehetnek (például a hatóság nem gondoskodik a határozatok végrehajtásáról, a kármentesítés elvégzésére kötelezettek igyekeznek „kibújni” a nagy költségigényű beruházás teljesítése alól, a kötelezett nem rendelkezik anyagi fedezettel a végrehajtáshoz, a kötelezettség végrehajtására szabott határidő többszöri meghosszabbítása, a kötelezett vitatja a kötelezést, a felszámolási eljárások által okozott nehézségek)?**



**Minisztérium:** A kármentesítési eljárások részben természetüknél fogva hosszú folyamatot jelentenek. Álláspontja szerint *az adott eset sajátosságainak vizsgálatából lehetne egy konkrét ügyben megállapítani az elhúzódnak okát, és véleménye szerint abból nem vonható le egyértelmű általánosságként a kármentesítések indokolatlan elhúzódnaknak következtetése.* A legutóbbi gazdasági válság óta valamennyi beruházásra általánosan igaz lehet a folyamatok lassulása és elhúzódnak, a környezetvédelmi beruházásokat pedig – figyelemmel azok tőkeigényére – különösen visszavetette. Oka lehet a finanszírozási hiány mellett azonban a folyamat elhúzódnaknak egy elhúzódnak felszámolási eljárás, vagy polgári, közigazgatási peres bírósági ügy, vagy éppen a szennyezett terület tulajdonosi összetétele és ellenérdekeltsége, a terület további használatának tisztázatlansága, stb.

A hazai szabályozás értelmében *a szennyezés okozója vagy annak hiányában a terület tulajdonosa is kötelezhető a kármentesítés végrehajtására.* Azonban számos esetben csak a terület tulajdosa(i) ismert(ek), így ténylegesen ők lesznek a kötelezettek olyan beruházások elvégzésével kapcsolatban, melynek költsége gyakran meghaladja az ingatlan piaci értékét. *A jelentős hazai kármentesítési projektek zöme éppen ezen okok miatt nem, vagy csak késve indul el.*

**Budapesti Felügyelőség:** Számos esetben az eljárások elhúzódnaknak okozhatja, hogy a jogerős határozattal kötelezett gazdálkodó szervezet felszámolás alá kerül. A kármentesítési eljárások jellemzően hosszabb időt vesznek igénybe, ezért nem jellemző, hogy a felszámolás alatt álló cég a kötelezettségét teljesíti. Sok esetben élnek a 106/1995. (IX. 8.) Korm. rendelet 8. § (4) bekezdés b) pontjában biztosított lehetőséggel, amely szerint szerződéses formában a vagyontárgyak olyan értékesítésével akarnak gondoskodni a végrehajtásról, hogy a vevő átvállalja a hozzájuk fűződő környezeti terheket. Ezzel kapcsolatban a jogalkalmazás során gondot jelent, hogy a vevők jellemzően csak az érintett vagyontárgyat közvetlenül érintő környezeti károk felszámolását vállalják, azonban a szennyezés jellemzően nem áll meg az ingatlan határánál. Ebben az esetben a felelősség megállapítása nehézséget okoz, és az eljárás további elhúzódnaknakhoz vezet.

**Győri Felügyelőség:** Arról számolt be, hogy a kötelezettek igyekeznek szabadulni a feladattól, vagy késleltetni azt. Legtöbb esetben többszöri határidő-hosszabbításra kerül sor, és ezekben az esetekben a teljesítéshez hiányzó pénzügyi fedezetre hivatkoznak. Az eltelt idő alatt pedig a körülmények, a tulajdonviszonyok változása a kötelezettség teljesítését lehetetleníti el álláspontjuk szerint.

Külön kiemeli a felszámolási eljárások nehézségeit. Például a felszámoló költségei között nem szerepel, és így a kármentesítési kötelezettség állami feladattá válik. Ebben az esetben a prioritási sorrend miatt szenvedhet további csúszást a mentesítés. Vagy a felszámolási eljárás elhúzódnaknak magával hozza a kármentesítési eljárás elhúzódnaknak is.

Említi a cég illetve a telephely többszöri tulajdonosváltását, amelynél előfordulhat, hogy a később kötött szerződéseknél már nem jelzik, így a kötelezettség ténye elsikkad, ekkor a kötelezett személyének meghatározása okozhat csúszást.

Az önkormányzati tulajdonban lévő szennyezett területek esetében a késlekedés okaként gyakran a forráshiányt jelölik meg, és nem feltétlenül a szándék hiánya, inkább a költségek okoznak problémát. Meglátásuk szerint a kisebb szennyezők számon kérhetőbbek, általánosságban a nagyobb cégek azok, amelyek igyekeznek elhúzni az eljárásokat.

**4. Lát-e bármilyen megoldást a kármentesítési eljárások hatékonyságának elősegítése érdekében? Például a LIFE+ program következő pénzügyi keretében egy európai kármentesítési alap létrehozása? Amennyiben a kármentesítésre kötelezettek részéről a**

***legnagyobb gondot az anyagi fedezet hiánya jelenti, rendelkezésre áll-e olyan pályázati lehetőség, amelyből a költségek teljesen vagy részben előteremthetőek?***

**Minisztérium:** A kármentesítési eljárások hatékonysága több módon is növelhető:

1. Legelsőként a környezeti károk kialakulásának megelőzését,
2. azt követően pedig a hatékony monitoring rendszer üzemeltetésével a kialakuló környezeti kár időben történő elhárítását említi, amelyek költségei messze alul maradnak a kármentesítéshez szükséges ráfordításokhoz mérten,
3. a következő lehetőséget a kármentesítési eljárás során az olyan műszaki beavatkozások jelentik, amelyek minél kisebb anyagmozgatással járó, innovatív in-situ megoldások, vagyis a természetes lebomlási folyamatok irányított alkalmazásának elterjesztése jelentheti,
4. a felszámolási eljárásokban megrekedt ügyekben az állami szerepvállalás lehetőségének kidolgozása, a megelőlegezett végrehajtás feltételeinek biztosítása,
5. elengedhetetlen ugyanakkor egy a környezeti károk felszámolását elősegítő központi költségvetési alap létrehozása,
6. a vállalkozói oldal kárfelszámolási tevékenységének kedvezményes hitelek biztosításával történő támogatása,
7. a kármentesítés hatósági eljárását terhelő igazgatási szolgáltatási díjak esetleges újragondolása.

A kármentesítési feladatok *uniós központi finanszírozása ügyében már több javaslat is megvitatásra került. Az úgynevezett Talaj Keretirányelv 2006-2010. időszakban* lezajlott intenzív vitája során több tagország markáns álláspontja volt, hogy *a hátrahagyott környezeti károk felszámolása csak az erre létrehozott uniós alap támogatásával válna megvalósíthatóvá, de ezt az EU Bizottság határozottan elvetette.* Legutóbb szlovák kezdeményezésre a visegrádi 4-ek egyetértő támogatásával készült egy beadvány, amiben a volt szocialista országok közös ipartörténeti és társadalmi múltjukból fakadóan kérték az EU Bizottságot arra, hogy vizsgálja meg a volt állami vállalatok okozta környezeti károk felszámolását lehetővé tevő támogatási rendszer kidolgozását, vagy a szennyező fizet elv ezirányú pontosítását, kiegészítését.

A LIFE+ program jelenlegi feltételrendszere nem teszi lehetővé a kármentesítés megvalósítására irányuló projektek támogatását, és nincs arról a Minisztériumnak ismerete, hogy ebben a tárgykörben kívánná bővíteni az unió a program célkitűzéseit, különösen, hogy az EU nyilvántartásában (EEA EIONET) mintegy 250 ezer kármentesítési beavatkozást igénylő szennyezett területet regisztráltak.

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 Célleitirányzat (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. *A költségvetés jelenleg nem tartalmaz a program végrehajtásához kapcsolható költségvetési sort.* Az uniós csatlakozással egy időben ugyanakkor a szakterület kezdeményezte a kármentesítési feladatokra a *kohéziós források felhasználását.* Az első költségvetési időszakban (2004-2006) a KIOP keretében 6 projekt és egy kiemelt nagy projekt (Üröm-csókavár) indult. A 2007-2013-as költségvetési időszakban a KEOP 2.4.0. konstrukcióban lehetett a szennyezett területek kármentesítésére állami szereplőknek pályázni, illetve a KEOP 2.4.0/B konstrukcióban azok az önkormányzatok nyújthattak be pályázatot, ahol a kommunális hulladéklerakók okozta

környezeti kár felszámolása szükséges.<sup>40</sup> A konstrukcióra 25 pályázat érkezett be 42 Mrd Ft értékben.

**Budapesti Felügyelőség:** Ismételt benyújtott dokumentációk szakmai hiányosságaira utal. Álláspontja szerint jelenleg nincs olyan jogi eszköz a hatóság kezében, amellyel kikényszeríthetné a tervezőktől a szakmailag elvárható szintű munkák elkészítését. Utal még a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet D kármentesítési célállapot határérték meghatározásának jogszabályi előírásaira. Véleménye szerint a szabályok pontosításra szorulnak a megállapítás módját, a maximális értékeinek, és a lehatárolás pontossági követelményeivel összefüggésben.

**Győri Felügyelőség:** Javaslata szerint az eljárások gyorsíthatók lennének a tényfeltárási terv benyújtására történő kötelezés lépésének elhagyásával, mivel a tényfeltárási elvégzése során gyakran az elfogadott tényfeltárási tervtől való eltérés, további előre nem tervezett vizsgálatok elvégzése válik szükségessé. Néhány esetben a hatóság által jóváhagyott tervre történő hivatkozással további vizsgálatokat a kötelezett nem akar elvégezni, így a tényfeltárási elfogadása csúszást szenvedhet. Gyorsíthatná az eljárást a beavatkozási terv készítésére történő kötelezés lépése is. A kárelhárítási és kármentesítési eljárások kezdeti szakaszának egyértelműbb elhatárolása. A nyilvánvalóan időhúzás céljából kért határidő hosszabbítási kérelmek elutasítása, bírságolás.

**5. Rendelkeznek-e információval arról, hogy mennyire gyakori, hogy a szennyezett ivóvízbázist veszélyeztet? Van-e tudomásuk konkrét esetekről (például Peremartoni Vegyipari Vállalat és a pétfürdői vízbázis, vagy a Budapesti Vegyi Művek Illatos úti telephelyének szennyezettsége)?**

**Minisztérium:** A szennyezett területek nyilvántartására létrehozott FAVI KÁRINFO adatai szerint *164 olyan szennyezett terület van, ami vízbázis védőterületen található, vagy azt érint, veszélyeztet.* Természetesen a konkrét esetek is ismertek, ezek egy részén már folyamatban van kármentesítési eljárás (pl. Szekszárd lőtéri vízbázis), egy része pedig a Vízyűjtő-gazdálkodási Terv kiemelt intézkedéseként került betervezésre (pl. Sajóládi vízbázis), mint a következő időszak feladata. A megkeresésben említett konkrét területek is ismertek és természetesen szerepelnek a nyilvántartásban.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Ld. a Környezet és Energia Operatív Program 2011-2013. évekre szóló akcióterv 1., 2., 3., 5., 6., 7., 8. prioritásainak megállapításáról szóló 1175/2012. (VI. 1.) Korm. határozat

<sup>41</sup> A vízyűjtő-gazdálkodási terv tartalmaz további adatokat a kármentesítési eljárások, a meglévő még felszámolatlan szennyezések, és a vízbázisok veszélyeztetettsége kapcsán. 5.3 Védelem alatt álló területek állapotának értékelése: „A termelőktől és a megfigyelőktől kimutatott szennyezések alapján 16 vízbázis tekinthető szennyezettnek, ebből 7-ben a szennyezés már a termelőktől is elérte (lásd 5.2.2.fejezet). Összes kapacitásuk közel 100 000 m<sup>3</sup>/nap. A leggyakrabban előforduló szennyezőanyag a nitrát, de a növényvédőszer (triazin) és a pontszerű forrásokból származó klórozott szénhidrogének is többször szerepelnek az okok között. Egy kivétellel valamennyi vízbázis jogosult pályázni a biztonságba helyezési fázis végrehajtására, de kármentesítés csak néhány vízbázis esetében folyik.” 5. fejezet: Vizek állapotának minősítése: „Termelőktől elérő szennyeződések: Szekszárd (ammónium, nitrát és klórozott szénhidrogén), Verőcsmaros (nitrát), Veszprém-Aranyosvölgyi (nitrát), Dunakeszi (nitrát), Fót (nitrát, triazin), Szikszó (nitrát, szulfát), Dejtár (nitrát). Megfigyelőktől kimutatott szennyeződések: Debrecen I. (klórozott szénhidrogén), Pécs-Tortyogó (nitrát, triazin, szulfát), Bogádindszent (triazin), Gödöllő Dél és Észak (nitrát, triazin), Edelény (nitrát, szulfát), Veszprém – városi vízbázis (nitrát), Litér (nitrát), Tótvázsony (nitrát).” „A védőterületekre eső pontszerű talaj- és talajvízszennyezések elemzése során a sérülékeny vízbázisok diagnosztikai vizsgálata 21 és az országos KÁRINFO adatbázis 22 alapján a már szennyezetteken felül 16 további olyan vízbázis található, ahol a feltárt pontszerű szennyezések veszélyt jelentenek az ivóvízbázis számára. Ezek összes kapacitása megközelítően 130 000 m<sup>3</sup>/nap. (Két jelentős kapacitású partiszűrős ivóvízbázis kapacitásának csak 20%-át tekintve veszélyeztetettek). A feltárt szennyezések nem olyan mértékűek, hogy jelenlegi kiterjedésükben a vízbázis működését veszélyeztetnék, ezért ezek a vízbázisok nem tekinthetők szennyezettnek. Az azonosított szennyezések kezelése érdekében el kell indítani, illetve folytatni kell a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet szerinti kármentesítési eljárást. A pontszerű forrásokból származó szennyezőanyagok között sok a toxikus anyag, amelyre nem megoldás az ivóvízkezelési technológiaváltás, a szennyezőanyag kutakba való bejutását kell megakadályozni.” „Összevont értékelés Az ivóvízbázisok veszélyeztetettsége a fenti

**6. Az Országos Környezeti Kármentesítési Programnak mi a célja, mely esetek tartoznak alá, milyen hatékonysággal működik, a költségvetési törvények által biztosított anyagi forrás mennyiben fedezi az elvégzendő szakmai feladatokat?**

**Minisztérium:** Magyarországon a szovjet csapatok kivonulásával egy időben merült fel a hátrahagyott környezeti károk kezelésének problémája<sup>42</sup>. Az akkor megkezdett kármentesítési eljárások egy része ugyanakkor ma is folyamatban van: pl. a sármelléki, illetve a kunmadarasi volt szovjet katonai reptér, a mezőkövesdi üzemanyagbázis. Az eredményeknek köszönhetően kapott nagyobb figyelmet és érdeklődést az akkor előkészítés alatt álló program tervezete, ami a szennyezett területek, potenciális szennyezőforrások és a korábbi tevékenységekből hátrahagyott környezeti károk országos nyilvántartásba vételét, felmérését, prioritási sorrendbe állítását és a kockázatosnak minősített környezeti károk ütemezett felszámolását tűzte ki célul. Az intézkedési csomagot a Kormány 1996-ban fogadta el és döntött az Országos Környezeti Kármentesítési Program (OKKP) megkezdéséről.<sup>43</sup>

A 219/2004. (VII.21.) Kormányrendelet VI. fejezete rögzítette az OKKP céljait és feladatait. A 20. § (1) bekezdés értelmében az OKKP célja a felszín alatti víz, a földtani közeg veszélyeztetésének, szennyezettségének, károsodásának megismerése, nyilvántartásba vétele, valamint a szennyezettség kockázatának csökkentése, és a szennyezettség csökkentésének vagy megszüntetésének elősegítése, valamint a felszíni vizekben és a természetben okozott károk kármentesítése. *Az OKKP a felelősségi körtől független egyedi kármentesítési beruházások mellett* magában foglalja azokat az általános és országos feladatokat is, amelyek az OKKP irányításához és összehangolt végzéséhez szükséges (így például kutatási, szabályozási, informatikai, nyilvántartási) feladatok ellátását, továbbá a kormányzati munkamegosztás szerint *felelős miniszterek irányítása alá tartozó Alprogramok, az állami felelősségi körbe tartozó, egyedi kármentesítési beavatkozások koordinálását jelentik.*

Az OKKP keretében történik a szennyezőforrások, *szennyezett területek felderítése, felelősségi körtől független országos számbavétele*, majd ennek alapján az egyedi kármentesítési feladatokat megalapozó *Nemzeti Kármentesítési Prioritási Lista összeállítása*. A kormányzati munkamegosztás szerint *felelős miniszterek feladata a saját költségvetési keretükből az OKKP tárca-alprogramok keretében a felelősségi körükhöz tartozóan az egyedi kármentesítési feladatot megvalósítani.*

A Miniszter válaszában kitért arra, hogy Magyarország ivóvízellátása 97%-ban felszín

---

*szempontok szerint összevontan is értékelhető. A vizsgált 557 (összes kapacitás 3,7 millió m<sup>3</sup>/nap) vízbázis egyes kategóriák közötti megoszlása: (1) jó állapotú vízbázis: 56 vízbázis, kapacitás: 170 ezer m<sup>3</sup>/nap, feladat: biztonságban tartás: monitoring és a tevékenységek nyilvántartása, ellenőrzése, (2) mérsékelt veszélyeztetett vízbázis: 381 vízbázis, kapacitás: 2,8 millió m<sup>3</sup>/nap, feladat: biztonságba helyezési terv, (3) veszélyeztetett vízbázis: 32 vízbázis, kapacitás: 150 ezer m<sup>3</sup>/nap, feladat: biztonságba helyezési terv, környezetvédelmi felülvizsgálatok, esetleg kármentesítés, (4) szennyezett vízbázis: 9 vízbázis, kapacitás: 50 ezer m<sup>3</sup>/nap, feladat: kármentesítés 2015-ig, (5) szennyezett termelőkutak: 7 vízbázis, kapacitás: 50 ezer m<sup>3</sup>/nap, feladat: sürgős kármentesítés.”*

<sup>42</sup> A Minisztérium arról is tájékoztatott, hogy a csapatkivonás következtében 330 települést érintően 171 helyőrségben, 48 ezer hektár területen kezdődött meg a hátrahagyott környezeti károk felmérése és ennek során húszerületen azonnali kármentesítési beavatkozás elrendelése. A kármentesítési feladatok során 2,7- 3 millió m<sup>3</sup> szennyezett föld, 1-1,2 millió m<sup>3</sup> szennyezett felszín alatti víz kezelésére és 200-220 ezer m<sup>3</sup> veszélyes hulladék ártalmatlanítására került sor.

<sup>43</sup> Az OKKP tervezői 30-40 ezerre becsülték a kivizsgálást igénylő potenciálisan szennyezett területek számát, aminek kármentesítési feladatait 50-60 évben és ezermilliárd forintban határozták meg. A feladat végrehajtása a Kormányzati munkamegosztásnak megfelelően történik az ún. tárca alprogramok keretében. Az elvégzett feladatok eredményeként egy új szakterület fejlődött ki a környezetvédelmi ágazaton belül, hatályba léptek a feladatok ellátásához szükséges jogszabályok, a szűrővizsgálatok szabályai, a határértékrendszer, a mérési és mintavételezési szabványok, műszaki előírások, a végrehajtást elősegítő útmutatók, szakmai kézikönyvek, tájékoztatók, továbbá kidolgozásra került a nyilvántartási rendszer, a prioritásszámítási módszertan, valamint több mint ötszáz területen történt állami felelősségi körben kármentesítési intézkedés.

alatti vizekből történik, ezért a földtani közeg és a vele szoros kölcsönhatásban lévő felszín alatti víz védelme kiemelt fontosságú stratégiai ivóvízkészleteink védelme szempontjából. A kármentesítési problémák megoldása és a humán-egészségügyi kockázat csökkenése között ennek megfelelően igen szoros összefüggés van. A felszín alatti környezeti elemeket érintő szennyezések felszámolása, és a további, még nagyobb problémák megelőzése ösztársadalmi érdek, a jelenlegi és a jövőbeli nemzedék egészsége, teljesítőképessége függhet tőle.

Tekintettel arra, hogy a klasszikus kármentesítési beruházások *a mélyebb térszínben a földtani közeget (nem kizárólag a felszín közeli talajt) és/vagy a vele szoros kapcsolatban lévő felszín alatti vizeket*, mint környezeti elemeket és egyben receptorokat érinti, *a környezetvédelmi szempontú kármentesítési beruházások alapvetően nem a kötelezett, hanem a hatásviselő, a társadalom, a Magyar Állam érdekeit képviselik.*

A környezetvédelmi szempontú kármentesítési feladatok során a kármentesítési műszaki beavatkozás célja egy szennyezett területen a környezeti kockázat mértékének csökkentése vagy mérséklése olyan szintre, ami az adott körülmények között humánökológiai kockázat szempontjából még elfogadható.

Az OKKP része a Nemzeti Környezetvédelmi Programnak, szorosan kapcsolódik a Környezet-egészségügyi Akcióprogram, a Víz Keretirányelv végrehajtására elfogadott Vízgyűjtő-gazdálkodási Terv keretében elvégzendő feladatokhoz, valamint fontos elem a Nemzeti Vidékstratégia földvédelemmel kapcsolatos téziseinek magvalósításához.

*Az OKKP tervezői ezermilliárd forintban becsülték az elvégzendő feladatok értékét az 1994-95-ös árszínvonalon, és évi 20 milliárd Ft felhasználásával tervezték ötven éves futamidőre a projekteket.* A becsült összeg és a tervezett program-idő nemzetközi összehasonlításban és a hazai végrehajtás eddigi gyakorlatában is megalapozottnak bizonyult.

A költségvetési törvények által biztosított pénzügyi forrásokra vonatkozó kérdésekre válaszolva a tájékoztatás szerint *a költségvetésből biztosított keret az OKKP tizenhat esztendőes működése alatt nem érte el a tervezett feladatokhoz elképzelt ráfordításokat.*

**7. Milyen kimutatás van az állami felelősségi körbe és a nem állami felelősségi körbe tartozó kármentesítésekről? Hogyan zajlik az állami felelősségi körbe történő vonás? Ki kezdeményezi a bekerülést, a rendelkezésre álló anyagi fedezet elegendő-e az összes felterjesztett esetre, és ha nem, mik a kiválasztás szempontjai?**

**Minisztérium:** Az „állami felelősségi körbe vonás” kapcsán nem beszélhetünk a kármentesítési hatósági eljárásoktól elkülönült döntési folyamatról, hiszen az a kérdés, hogy *ki okozta a szennyezést és köteles a kármentesítés elvégzésére, a kármentesítési eljárás részét képező kérdés. Tehát a környezetvédelmi hatóság mondja ki határozatában az állami felelősségi körbe tartozás esetét is.*

A környezeti felelősség megállapításával kapcsolatos szabályok a Kvt-ben kerültek rögzítésre, majd időközben harmonizálásra a környezeti károk megelőzése és helyreállítása tekintetében a környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelvben rögzítettekkel. A jogalkalmazás során a környezetvédelmi felügyelőségek a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet szerinti *kivizsgálás során, illetve a részletes tényfeltárás záródokumentációját elfogadó hatósági határozatukban állapítják meg a kármentesítés felelősét.* Az állami felelősségi körben elrendelt projektek esetében a környezetvédelmi felügyelőség a kötelező határozatának meghozatala előtt egyeztetni köteles a feladat végrehajtására kijelölt állami szereplővel a kármentesítés ütemezésében és teljesítési határidők meghatározásában a pénzügyi források összehangolt allokálásának érdekében.

*Az állami feladatokat prioritási sorrendbe rendezik. A prioritás-számítási módszertan*

alapja a szennyezett terület és a környezeti kockázatok nagysága.

### **8. Milyen, a minisztérium felelősségi körébe tartozó eljárások voltak/vannak folyamatban, azok mikor kezdődtek, és mikor fejeződtek be?**

**Minisztérium:** Az egyes minisztériumok felelősségi körébe tartozóan – az OKKP-alprogramok keretében – végrehajtott kármentesítésekről és azok előrehaladásáról éves jelentések készültek a Kormány részére a 2205/1996. (VII. 24.) Korm. határozat 5. pontja szerint a 2008. évig, amikor a Korm. határozatot hatályon kívül helyezték.

Ezt követően éves összefoglaló készült, amit a korábbi jelentésekkel együtt az OKKP szakmai honlapján publikáltak (<http://www.kvvm.hu/szakmai/karmentes/>). A jelentések és az összefoglalók tartalmazzák az adott évben a tárcák által kármentesítésre fordított költségeket, a kármentesítés aktuális szakaszát, a kármentesítési folyamat kezdetét és előrehaladását, az egyes projekteknél az aktuális évben elvégzett intézkedéseket, feladatokat.

A 2010-2011. évekről az alprogramok szerint érintett tárcák megkeresése megtörtént, valamennyi tárca megküldte a kért adatszolgáltatást, a bekért adatok és információk feldolgozása jelenleg folyamatban van. Az összefoglaló jóváhagyását követően a minisztérium intézkedik aziránt, hogy a megújítás alatt álló internetes szakmai oldalon közzétételre kerüljön.<sup>44</sup>

### **9. A szennyező tevékenységek nyomán kialakult tartós környezetkárosodások számbavétele hol tart?**

**Vidékfejlesztési Minisztérium:** A felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004.(VII.21.) Korm. rendeletben előírtak szerinti tartós környezetkárosodások ingatlan-nyilvántartási bejegyzése a FAVI KÁRINFO adatbázis legutóbbi leválogatása alapján 371 esetben történt meg.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatásköröm tekintetében**

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az 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.

A péri esetet kivéve az egyes panaszügyekben vizsgálati hatáskörrel nem rendelkezem (óbudai gázgyár kapcsán a folyamatban lévő bírósági eljárások miatt az Ajbt. 18. § (7) bekezdése alapján, míg az *Ékes utca 11/B. számú ingatlan* és a Balassagyarmat, Köporc f.a. ügyekben a panaszosok a panasz benyújtásakor nem merítették ki a jogorvoslati lehetőséget).

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése szerint az alapvető jogok biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít az

---

<sup>44</sup> Az NKP tartalmaz adatokat még erre vonatkozóan. A KvVM beruházásában 1996-2006 között 52 területen valósult meg kármentesítés. A KvVM Természetvédelmi Alprogrammal, és Vízügyi Alprogrammal működik. További alprogramok: a Honvédelmi Alprogram, a MÁV Alprogram, a PM-MNV Zrt. Alprogramjai (a volt szovjet ingatlanok, a társasági privatizációs és az MNV Zrt. és jogelődjei, a Kincstári Vagyongazgatóság Alprogramját foglalják magukba), a Szilárdásvány-bányászati Alprogram, a Közúti Alprogram (KHEM) és a Büntetés-végrehajtási Alprogram (IRM). A honvédelemér felelős miniszter a 122/2011. (XI. 25.) HM utasításban külön rendelkezik a tárca OKKP-val, és általában a tárca környezetvédelmet érintő feladatairól.

*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 átfogó vizsgálat Ajbt-ben meghatározott feltételei fennállnak, ezért azt vizsgáltam, hogy a négy ügyben milyen típusú visszásságok fordultak elő, és, hogy ezek a visszásságok előfordulhatnak-e általában a kármentesítési eljárások kapcsán. Ha fennáll annak a veszélye, hogy több kármentesítési eljárásban előfordulhat a visszásság, akkor az jogszabály módosítással, vagy megfelelő jogalkalmazói gyakorlattal orvosolható-e.

## **II. A vizsgált alapjogok tekintetében**

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 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.

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.*”

Az Alaptörvény P) cikke továbbá 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. 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 jövőendő generációk életfeltételeinek biztosítására.*”<sup>45</sup>

Az elkövetkező évtizedek gazdasági, társadalmi fejlődését várhatóan éppen a természeti erőforrások (ivóvíz, energia, termőtalaj stb.) szűkössége befolyásolja majd a legmarkánsabban.

---

<sup>45</sup> 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 alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodjék, 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 – követezképp az emberi élet mint érték – a védelem tárgya. Ezért az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelessége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is, csakúgy, mint a jövőendő generációk életfeltételeinek biztosítására.*”

Az Alaptörvény P) cikke nemcsak a magyar környezetvédelmi jognak, hanem jogrendszerünk összes, a nemzedékek közötti igazságosság szempontjából releváns jogszabályának tartalmához ad egységes iránymutatást.

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.

A jogbiztonság követelményével, valamint az Alaptörvény XXIV. cikkében nevesített tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos tipikus visszasságok 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.

### **III. Az ügy érdemében**

#### ***1. A nemzeti vagyon, a nemzet közös öröksége***

A felszín alatti vízvédelem egyes kérdéseinek elemzése nem idegen az ombudsmani gyakorlatban, erre vonatkozóan korábban is folytattam vizsgálatot<sup>46</sup>. Az Alaptörvény P) cikke kiemeli, hogy a vízkészlet, mint *természeti erőforrás, a nemzet közös örökségét* képezi. A felszín alatti vizek és azok természetes víztartó képződményei *az állam kizárólagos tulajdonába* tartoznak.<sup>47</sup> 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 a nemzeti vagyon részét képezik, egyúttal a nemzet közös örökségét alkotja. Álláspontom 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*

<sup>46</sup> AJB-1078/2012. számú jelentés (a homok- és kavicsbányászattal összefüggő hatósági problémák és szabályozási kérdések vizsgálata tárgyában), AJB-831/2012. számú jelentés (a gödöllői Szent István Egyetemen 2010-ben történt ivóvíz- és a gödöllői vízbázis szennyezettségének vizsgálata tárgyában). Sőt, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese is folytatott már vizsgálatot kármentesítési ügyben (OBH/2027,4114 és 4870/1998. számú ügyben kiadott jelentés)

<sup>47</sup> 2011. évi CXCVI. törvény 4. § (1) bek. d) pont



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.

*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 más tényező is befolyásolja, így például a felszín alatti vízben meglévő szennyezések. 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.*

## **2. A Minisztérium álláspontja a kármentesítési eljárások időbeli elhúzódsága kapcsán**

A kármentesítési eljárások szolgálják azt a célt, hogy a felszín alatti vízben és a földtani közegben lévő szennyezéseket felszámolják. A Minisztérium álláspontja szerint a kármentesítési eljárások időbeli elhúzódságának 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 elhúzódsó 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. Az egyszerűbb és rutinszerűen lezajló kármentesítési eljárások leggyakrabban kis felszín alatti térrészre korlátozódnak és a szennyező anyagok köre is kevesebb, leggyakrabban a földalatti tartályok, az üzemanyag-töltő állomások tevékenységével összefüggésben található meg. Ezekre egységárak, közel azonos végrehajtási ütemek és teljesítési idők is kalkulálhatók. Az esetek nagy része ugyanakkor nem összevethető egymással a végrehajtás lefutásában. Így például az egykori Óbudai Gázgyár által elszennyezett területek (Aquincum-múzeum, Üröm-csókavár, Budafoki barlanglakások, Óbudai Gázgyári telephely) esetén azonos a szennyező, a szennyező anyag (gáztisztító massa) mégis hatalmas különbségeket találunk mind a felelősségi kérdésekben, a végrehajtás idejében, a projektek ütemezésében, a beavatkozás technikai megoldásában, költségeiben.*

Több esettanulmány együttes vizsgálata alapján egyértelműen kirajzolódik a kármentesítési eljárások azon sajátossága, hogy a hátrahagyott környezeti károk felszámolása során hely-specifikus egyedi döntéseket kell hozni, amit az eltérő földtani, vízföldtani, területhasználati és szennyezettségi viszonyok, valamint a bonyolult társadalmi érintettség,

összetett felelősségi viszonyok határoznak meg a leginkább.<sup>48</sup>

A Minisztérium álláspontját elfogadva, meglátásom szerint *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. *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 *az idő múlása visszásságot okozhat az egészséges környezethez való jog és az egészséghez való jog kapcsán, ezért vizsgálni szükséges az eljárások elhúzódásának lehetséges okait.*

A Hivatalomhoz érkezett négy panasz közül az óbudai gázgyár esetében – amely a nagyobb és bonyolultabb eljárások közé sorolható – *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 szivárog*, 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 átterjedt és az alsó kavicsos jó vízvezető réteget is elszennyezte.

A Budapest, Ékes utca esetében pedig *a műszaki beavatkozás hiánya az egészséghez való joggal összefüggésben okozhat visszásságot.* A Budapesti 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.

### **3. A négy panaszügyben a kármentesítési eljárások elhúzódásának egyes okai**

#### **1. A hatóság nem kényszerítette ki a határozat végrehajtását – óbudai gázgyár esete**

Mint ahogy a tényállásban szerepel, a KF 413/2002. sz. határozattal a Budapesti Felügyelőség elfogadta a „Kockázatelemzés Intézkedési és Kármentesítési Terv...” című dokumentumot, mint a 33/2000. (III. 17.) Korm. rendelet szerinti részletes tényfeltárási dokumentációt, és kötelezte a Gázműveket a kármentesítési műszaki beavatkozási terv elkészítésére, amelynek benyújtási határideje a határozat kézhezvételétől számított 90 nap volt, vagyis 2003. év elején kellett volna benyújtani a tervet. Az előírt kötelezettséget a Gázművek csak 2009. március 2-án teljesítette. Fenti határozattól egészen a 2006-os évig nem áll rendelkezésre dokumentum arról, hogy milyen további lépések születtek a kármentesítés végrehajtására vonatkozóan, feltehetően nem történt hatósági előrelépés az ügyben négy éven keresztül. A Budapesti Felügyelőség a 2006-ban hozott határozatát visszavonta, és legközelebb 2008-ban történt intézkedés a hatóság részéről.

<sup>48</sup> A Minisztérium példaként hozza fel a Metallochemia (Bp. XXII. kerület) Gyártelep és a környező lakóingatlanok, földterületek környezeti kármentesítésének tapasztalata, ahol közel húsz-huszonkét esztendeig tartott a környezeti károk felszámolásának ügye. A kimutathatóan egészségkárosodást okozó tevékenység felfüggesztését az első szabad parlamenti választások után megalakult új Kormány hivatalba lépését követő második napon 1990. május 25-én rendelte el a hatóság és a megoldást valójában csak az M0 elkerülő autópálya Dél-budai szakaszának megvalósításában 2004-ben hozott kormányzati döntésnek köszönhetően, azaz tizennégy esztendő elmúltával került sor.

Vagyis 2002-től 2008-ig, összességében hat éven keresztül nem történt előrelépés a kármentesítési eljárásban. A hatósági mulasztás okairól nincs információ.

Az ombudsmani gyakorlat szerint az alapjogok valódi érvényesülését megakadályozhatja a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Az a hatósági magatartás, amely hat éven keresztül nem kényszeríti ki a határozat végrehajtását, az eljárás elhúzódásával, az elmulasztott intézkedéssel a jobbiztonság és jogállamiság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban idéz elő súlyos visszasságot.

Mit lehet tenni olyankor, ha az az eset áll elő, hogy a hatóság nem gondoskodik a határozat kikényszerítéséről? A rendelkezésre álló adatok szerint a KF 413/2002. sz. határozat az 1957. évi IV. törvény<sup>49</sup> alapján jogerős és végrehajtható volt, hiszen fellebbezés nem ismert ellene, és a teljesítési határidő eredménytelenül telt el. Tekintettel arra, hogy a kötelező határozatot a kötelezett nem hajtotta végre, és mivel a hatóság a hatáskörét az eljárás minden szakaszában vizsgálja, véleményem szerint a Budapesti Felügyelőségnek meg kellett volna indítania a végrehajtási eljárást a teljesítés hiányában – az eljárási kötelezettség alapján –, azonban ezt nem tette meg. Ilyen esetben a hatóság felettes szerve utasítja az eljárás megindítására, vagy lefolytatására a mulasztó hatóságot. Ekkor a következő kérdés, hogy honnan szerez tudomást a helyzetről a felettes szerv?

A kármentesítési eljárásokban hozott döntések jellemzője, hogy kötelezetti oldal van, jogosulti oldal nincs. Azokban az eljárásokban, ahol közvetlen ellenérdekű ügyfél nincs, a kötelezettség jellegét tekintve nem valószínű, hogy a kötelezetti oldalról jelzés érkezne a mulasztó hatóság felügyeleti szervéhez, hogy a hatóság nem hajtja végre a határozatot. Az olyan esetekben, mint a péri, ahol a szomszéd ingatlan tulajdonosa érdekelt a kármentesítési eljárás lefolytatásában, illetve az Ékes utcai, ahol a magántulajdont érintően kell lebonyolítani a kármentesítési eljárást, az ilyen jellegű hatósági mulasztás ténye nagyobb eséllyel jut el a felügyeleti szervhez. Mint ahogy a péri esetében a Főfelügyelőség gyakorolja ellenőrzési-felügyeleti jogkörét.

A Ket. hatályos szabályai alapján<sup>50</sup> a felügyeleti szerv megvizsgálja, hogy a hatóság miért nem jár el és utasítja, de ehhez szintén arra van szükség, hogy a felügyeleti szerv tudomására

<sup>49</sup> A 2002-es évben az 1957. évi IV. törvény szerinti szabályozás az alábbiakat tartalmazta: „4. § (1) A közigazgatási szerv a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén köteles eljárni. Ha e köteletségének nem tesz eleget, erre a felettes szerve - kérelemre vagy hivatalból - utasítja.”

„7. § (1) A közigazgatási szerv a hatáskörét és az illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. Ha azt állapítja meg, hogy az ügyben nincs hatásköre, vagy nem illetékes, az ügyet haladéktalanul átteszi a hatáskörrel rendelkező illetékes közigazgatási szervhez, és erről az ügyfelet egyidejűleg értesíti.”

„13. § (1) Az államigazgatási eljárás az ügyfél kérelmére, bejelentésére, nyilatkozatára (a továbbiakban: kérelem) vagy hivatalból indul meg. A felettes szerv a közigazgatási szervet az eljárás megindítására vagy folytatására utasíthatja.”

„77. § (1) A közigazgatási szerv első fokú határozata jogerős és végrehajtható, ha a határozat ellen határidőn belül nem fellebbeztek, a fellebbezésről lemondtak, vagy a fellebbezést e törvény kizárja. (...) (4) Ha a közigazgatási szerv teljesítési határidőt vagy határnapot állapított meg, a határozat csak ennek letelte után hajtható végre.”

„78. § (1) A határozat végrehajtását - ha jogszabály másként nem rendelkezik - az első fokon eljáró közigazgatási szerv rendeli el. (2) A közigazgatási szerv a hivatalból lefolytatott eljárás esetén a végrehajtást - ha feltételei megvannak - köteles hivatalból haladéktalanul elrendelni; egyébként a végrehajtást a jogosult kérelmére tizenöt napon belül rendeli el.”

<sup>50</sup> Ket. „20. § (1) A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni. (2) 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 tudásszerzéstől számított nyolc napon belül kivizsgálja a mulasztás okát, és a mulasztó hatóságot az eljárás soron kívüli lefolytatására utasítja. Nincs helye az eljárás lefolytatására történő utasításnak, ha a 71. § (2) bekezdés alkalmazásának van helye.”

„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.”

jusson a mulasztás. Remélhetőleg a 4-6 éves hatósági mulasztás, nem cselekvés atipikus esetnek számít, azonban nem zárható ki, hogy van ehhez hasonló olyan, nagyobb vagy kisebb jelentőségű kármentesítési eljárás, amely észrevétlenül „beragadt” – bármilyen okból kifolyólag.

*Álláspontom szerint a kármentesítési eljárások céljára tekintettel megfontolandó egy, a megindított kármentesítési eljárások alakulását nyomon követő „számon kérő” rendszer jogszabályi kialakítása, legalább a nagyobb szennyezettség felszámolását érintő eljárásokban, vagy minimálisan azon joggyakorlat bevezetése, hogy a Főfelügyelőség az állami alaptervékenysége körében a területi szervek hatósági munkájának ellenőrzése során fokozott figyelmet szentel a már megindított kármentesítési eljárások végrehajtására.<sup>51</sup> A fenti példák közül is látható, hogy különböző okokból egyes eljárások évekig „beragadnak”, amely azonban nyilvánvalóan nem engedhető meg!*

Nem szükséges és nem is szabad minden „atipikus” élethelyzetre jogszabályt alkotni, azonban vannak olyan súlyú visszasságok, illetve ügyek, ahol mérlegelendő, hogy a Kvt. szerinti megelőzés és elővigyázatosság elve alapján az átlagostól eltérő esetek elkerülésére is készüljön szabályozás. Mérlegelni kell, hogy az intézkedés elmaradása milyen következménnyel járhat.

Másik megoldás lehet a Kvt. 12. §-a, amely meghatározza, hogyan lehet eleget tenni a tájékozódás, tájékoztatás és a nyilvánosság követelményének a környezetet érintő ügyekben. A kármentesítési határozatok végrehajtását elősegítheti az is, ha nagyobb hangsúlyt kap a civil társadalom az eljárás során. A Kvt. 12. § (4) bekezdése<sup>52</sup> alapján megfontolandó, hogy a kármentesítés bármely szakaszára kötelező határozat is közzétételi kötelezettség alá tartozzon.

## 2. A határidő hosszabbítás joggyakorlata, a teljesítés elősegítésének kérdése – a péri eset

A Győri Felügyelőség részletes tényfeltárára és – a határozat jogerőre emelkedését követő 120 napon belül – tényfeltárási záródokumentáció benyújtására kötelezte a péri önkormányzatot. *A határozat 2010. december 20-án kelt, amely ellen a kötelezett fellebbezést nyújtott be. Ezt követően a teljesítési határidő lejártát megelőzően az önkormányzat határidő hosszabbítás iránt kérelmet nyújtott be a Győri Felügyelőséghez, amelyet a Felügyelőség helyben hagyott. Majd a meghosszabbított határidő lejártát megelőzően ismételt határidő hosszabbítást kért a polgármester a záródokumentáció benyújtására. Indokolásként előadta, hogy az önkormányzat a dokumentáció elkészítésére ajánlatokat kért be, és a legjobb ajánlattevővel a szerződéskötés folyamatban van, a tervek szerint 2012. április hónapban aláírják a megállapodást. Így a hatóság a teljesítésre nyitva álló határidőt meghosszabbította 2012. július 28-ig. Az önkormányzat által benyújtott záródokumentáció kapcsán hiánypótlásra szólította fel az önkormányzatot a Győri Felügyelőség. A kötelezett ezen határidőre is meghosszabbítást kért, 30 nappal, amelyet a hatóság engedélyezett.*

*Vagyis a 2010. december 20-án kelt kötelezés teljesítése 2012-ben még mindig nem*

---

„127. § (1) Az elsőfokú hatóság hivatalból indult eljárásban hivatalból, kérelemre indult eljárásban az ügyfél kérelmére vizsgálja, illetve - ha a kérelemre indult eljárásban az ügyfél erre irányuló kérelmet nem terjesztett elő, a hatóság azonban az eljárást hivatalból is lefolytathatta volna - vizsgálhatja a végrehajtható döntésben elrendelt kötelezettség teljesítését. Ha a teljesítés a rendelkezésre álló adatokból nem állapítható meg, szükség esetén a hatóság a teljesítési határidő leteltét, kérelemre indult eljárásban az ellenőrzés iránti kérelem beérkezését követő nyolc napon belül hatósági ellenőrzést tart. (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.”

<sup>51</sup> 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet „33. § Az OKTVF állami alaptervékenysége körében c) ellenőrzi a területi szervek hatósági munkáját;”

<sup>52</sup> Kvt. 12. § (4) bekezdés: „A környezeti információval rendelkező szerv biztosítja a nyilvánosság, illetve a környezeti információt igénylő számára, hogy a környezeti információ megismerésére vonatkozó jogosultságairól tudomást szerezzon, továbbá elősegíti a környezeti információhoz való hozzájutást. E jogok előmozdítása érdekében a környezeti információval rendelkező szerv információs tisztviselőt nevezhet ki.”

*teljesült, háromszori határidő hosszabbítást követően sem.*

Az Ékes utcai esetben ugyanakkor a határidő hosszabbítási kérelmet a Budapesti Felügyelőség elutasította, méghozzá azzal, hogy a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet határidő hosszabbításra vonatkozó szabálya csupán a műszaki megvalósíthatóság miatti nehézség tekintetében teszi lehetővé a módosítást, és azt is csak kivételesen indokolt helyzetben, a finanszírozási problémák nem sorolhatók be az elfogadható okok közé. Elutasította az Intézet hosszabbítási kérelmét is, amely az átszervezés adminisztratív okaira hivatkozott.

A megkeresésemre beérkezett hatósági válaszok szerint a határidő hosszabbítási kérelmek irányulhatnak az eljárás elhúzódásának az elérésére. A kármentesítési eljárással összefüggésben a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet szigorú szabályt állít a hosszabbítási kérelmeket illetően. A 2007. IV. 30-tól hatályos szabályozás szerint: „21. § (11) A kármentesítés bármely szakaszának végrehajtására vonatkozó határozatban megállapított határideje az ügy összetettségére tekintettel, kivételes esetben módosítható.” A 2007. IV. 30-a előtti szabályozás: „(10) A kármentesítés bármely szakaszának végrehajtására vonatkozó határozat határideje csak kivételes esetben módosítható.”

A jogalkotói szándék ebben az esetben véleményem szerint egyértelmű: minél hamarabb be kell fejezni a kármentesítési eljárást – tekintettel a mögötte meghúzódó közérdek súlyára -, ezért csak nagyon szűk esetben van lehetőség a határidő hosszabbításra. A jogszabály értelmezése a jogalkalmazók részéről azonban nem lehetett könnyű, amit az is mutat, hogy 2007-től a rendelkezés próbált segítséget adni a jogalkalmazók kezébe a „kivételes eset” mérlegelését illetően: az ügy összetettsége lehet az oka a határidő hosszabbításnak. Tekintettel arra, hogy a kármentesítési eljárások általában egyedi mérlegeléseket és döntéseket igényelnek, jogszabályi szinten nem is biztos, hogy célszerű annak további meghatározása, hogy mit jelent „az ügy összetettsége”.

A jogszabály szöveg megfogalmazásából és a szennyezettség felszámolásának fontossága okán álláspontom szerint a gyakorlatban szűken kell értelmezni a rendelkezést. Ebben a környezetben a kármentesítési eljárások céljának fontosságára, vagyis a szennyezés felszámolásának mielőbbi előmozdítására figyelemmel, különösen fontos a *felügyelőségek egységes jogértelmezési és jogalkalmazási gyakorlatának a kialakítása, vagyis, hogy mely esetekben engedhető meg a határidő hosszabbítás. Ellenkező esetben ugyanolyan tényállási helyzetek kerülhetnek eltérő hatósági megítélés alá, ami a jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban idézhet elő visszasságot. Továbbá, ha az eljárás indokolatlanul éveken keresztül húzódik, úgy az egészséges környezethez való jog sérelmét is előidézhetheti.*

Az NKP a környezeti kármentesítés kapcsán célként fogalmazza meg a gazdálkodó szervezeteket érintően a szükséges kármentesítési feladatok elvégzését, az utó-monitoring megvalósítását. *Mivel a határidő hosszabbítási kérelmekben gyakori lehet a pénzügyi fedezet hiányára való hivatkozás, – és nem feltétlenül a szándék hiánya áll fenn a kötelezett oldalán a teljesítést érintően -, illetve annak előteremtése időbe kerül,* mindenképpen megfontolandó egy olyan rendszer kidolgozása, ahol a kötelezett valamilyen anyagi támogatáshoz jut a teljesítéshez. Mind a Minisztérium, mind a felügyelőség javaslatai figyelemreméltóak. Az átfogó rendszer lehet pályázati rendszer, vagy kedvezményes bankhitel kidolgozása.

A Kvt. határozza meg azokat az alapelveket<sup>53</sup>, amelyeket a környezethasználat során – a környezet védelmének biztosítása érdekében – érvényesíteni szükséges. A Kvt. rögzíti, hogy szabályaival összhangban kell, hogy rendelkezzenek a szakterületi törvények és egyéb

---

<sup>53</sup> Elővigyázatosság, megelőzés, helyreállítás, felelősség, együttműködés, tájékozódás, nyilvánosság (Ktv. 4. § 30., 31., 6-12. §)

jogszabályok<sup>54</sup>. Ennek megfelelően minden környezethasználatot úgy kell szervezni és végezni, hogy az a lehető legkisebb környezetterhelést okozza, és elkerülhető legyen a környezet bármely elemének veszélyeztetése, szennyezése, károsítása. A Kvt. a víz, mint környezeti elem védelme érdekében úgy fogalmaz, hogy „A víz védelme kiterjed a felszíni és felszín alatti vizekre, azok készleteire, minőségére (beleértve a hőmérsékleti viszonyait is) és mennyiségére, a felszíni vizek medrére és partjára, a víztartó képződményekre és azok fedőrétegeire, valamint a vízzel kapcsolatosan – jogszabályban vagy hatósági határozatban – kijelölt megkülönböztetett védelem alatt álló (védett) területekre.” (18. § (1) bekezdés). „A környezet igénybevételét és használatát úgy kell megszervezni és végezni, hogy a vizek állapotára vonatkozó környezeti célkitűzések teljesüljenek, így különösen: a) a felszíni és a felszín alatti vizek állapota ne romoljon, b) a felszíni és felszín alatti vizek jó állapota a külön jogszabály szerinti környezeti követelmények teljesítése révén megvalósuljon” (18. § (5) bekezdés).

A Kvt. elveinek és az Alaptörvény XXI. cikkének<sup>55</sup> leginkább a letéti alap létrehozása felel meg. Amennyiben egy letéti alap képzése kötelező a cég részére, ösztönzőleg hathat arra, hogy tevékenységét valóban a környezet kíméletével végezze, és felelősséget érezzen az esetleges környezetszennyezés esetén. Ez azonban csak a jövőre vonatkozóan oldaná meg a problémát. A már meglévő, országos szinten jelentős számú szennyezés felszámolását inkább a kedvezményes bankhitel konstrukció, vagy a pályázati lehetőségek segítenék elő meglátásom szerint.

A kármentesítési eljárások támogatása a kármentesítéssel foglalkozó cégek tevékenységét is elősegíthetné, amelyek egy speciális gazdasági ágazatot jelentenek. Ezt támasztja alá a Nemzeti Környezettechnológiai Innovációs Stratégiáról szóló 1307/2011. (IX. 6.) Korm. határozat, amely így fogalmaz: „A gazdasági, társadalmi és ökológiai szempontból egyaránt hatékony és fenntartható kármentesítések megvalósításához elengedhetetlen lenne az érintett szakmai és társadalmi szereplők hosszú távú, közös gondolkodása. A kármentesítési fejlesztések fő irányvonala a „zöld” kármentesítések előtérbe helyezése, amelyek során nemcsak az adott terület megtisztítása a szempont, hanem azt is figyelembe kell venni, hogy maga a kármentesítési folyamat mekkora energiafelhasználással jár, mennyi a szennyezőanyag kibocsátása és -felhasználása. A fentiek alapján szükséges a hazai szemlélet ennek megfelelő fejlesztése, a kármentesítési beavatkozás alternatíváihoz ökológiai lábnyom-elemző rendszer kialakítása, valamint a beavatkozások olyan irányú kutatása, fejlesztése, amelyben az innovatív technológiák kombinációjával, az in-situ beavatkozások előtérbe helyezésével könnyebben megvalósítható lenne a fenntarthatóság alapelve. Ez egyúttal növelné a kármentesítési eredmények társadalmi elfogadhatóságát és a nemzetközi tapasztalatok szerint a ráfordított költségek csökkentésére is hatással van.”

A kármentesítéssel foglalkozó, kivitelező cégek tekintetében a 1307/2011. (IX. 6.) Korm. határozat érvényesülését elősegíthetné álláspontom szerint, ha kidolgozásra kerülne a kármentesítések teljesítését elősegítő pénzügyi rendszer – az OKKP-n kívül -, a fenti megoldási javaslatokra tekintettel. Ezzel egyúttal csökkenthető lenne az indokoltanul elhúzódó kármentesítési eljárások száma, amelyek esetében az idő múlása, mint tényező az egészséges környezethez való jog sérelmét idézheti elő.

### 3. A Minisztérium szervezeti működése, közbeszerzési eljárás előzetes egyeztetése – Ékes

<sup>54</sup> Kvt. 3. § (1) bekezdés

<sup>55</sup> Alaptörvény XXI. Cikk (2) bekezdés: „(2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.”

### utcai eset

Részletes tényfeltárás végzésére és beavatkozási terv készítésére kötelezte a Budapesti Felügyelőség az akkor illetékes környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságot, *2011. október 30-i határidővel*. A kötelező határozat 2011. július 29-én vált jogerőssé.

A kötelezett 2011. szeptember 30-án kelt levelében a határidők módosítását kérte. Indokként előadták, hogy a 6/2011. VM utasításnak megfelelően a Minisztériumnál a közbeszerzést megelőző előzetes jóváhagyást 2011. július 21-én kelt levelében elindították, az engedélyt az igazgatóság viszont csak 2011. október 3-án kapta meg. Időközben a 2011. évi költségvetési egyensúlyt megtartó intézkedésekről szóló 1316/2011. (IX. 19.) Korm. határozat az előirányzatot zárta, így újabb külön eljárásban kellett a kötelezettnek kezdeményeznie a vonatkozó felmentés beszerzését. A felmentési kérelem jóváhagyásáról 2011. december 15-én értesült a kötelezett. Az engedélyezési eljárás elhúzódása, és az azt követő közbeszerzési eljárás nyertesével történő szerződéskötés további időigénye miatt a 2011. október 30-i határidő meghosszabbítását kérte 2012. június 15-ig. A kérelmet a Budapesti Felügyelőség elutasította, és elrendelte a végrehajtást, valamint eljárási bírsággal sújtotta a kötelezettet, amely ellen az fellebbezett.

*Fentiek alapján a kötelezett a saját magatartásán kívül álló okból, 2011. július 21-től 2011. december 15-ig nem tudott érdemben intézkedni a kötelező határozat teljesítése iránt.*

A 6/2011. (V. 6.) VM utasítás előírása<sup>56</sup> részletesen meghatározta, hogy az ajánlatkérő intézménynek milyen űrlapot kell kitöltenie, és azt mikor kell benyújtania a Minisztérium felé. Nem tartalmazott azonban arra vonatkozóan rendelkezést, hogy a Minisztériumnak hány nap áll a rendelkezésére, hogy a kérelmeket jóváhagyja. *Véleményem szerint garanciális jellegű, hogy az utasítás azt is meghatározza, hogy hány nap alatt köteles a Minisztérium elvégezni a bírálatot.* Jelen esetben a kármentesítési eljárás kötelezettjeként az intézménynek nincs választási lehetősége, a projektet a hatósági határozatban előírt határidővel le kell folytatnia, így véleményem szerint *egy ilyen kérelem elbírálása soron kívüliséget élvez a többi kérelemmel szemben.* A konkrét esetben a két és fél hónapos jóváhagyási eljárás alatt az előirányzatot zárolták, így összességében 2011. július 21-től 2011. december 15-ig tartott, vagyis öt hónapig, mire a közbeszerzési eljárás előkészítése „házon belül” befejeződött.

A 6/2011. (V. 6.) VM utasítást hatályon kívül helyezte a 10/2012. (V. 31.) VM utasítás, amely szintén nem tartalmaz a Minisztérium részére határidőt a jóváhagyási eljárás lefolytatására vonatkozóan, azonban kedvező változás, hogy *„Az ajánlatkérő intézmény kérésére a közigazgatási államtitkár különösen indokolt esetben mentesítést adhat az előzetes egyetértés beszerzése alól, ha az előzetes egyetértés beszerzése a közbeszerzési eljárás határidőben történő eredményes lefolytatását, illetve a projekt megvalósítását veszélyeztetné. A 2. melléklet szerinti formában elkészített kérelmet az ajánlatkérő intézménynek a Költségvetési és Gazdálkodási Főosztály részére kell benyújtania. A kérelemben meg kell jelölni a sürgősség indokát, amely nem eredhet az ajánlatkérő mulasztásából.”* (9. § (1)). Kérdéses, hogy ezen felmentési eljárás kezdeményezése mennyire hatékony, hiszen itt sincs határidő a Minisztérium részére, hogy mennyi idő alatt dönti el, hogy felmentést ad-e az előzetes jóváhagyás alól.

Fentebb kifejtettem, hogy a kármentesítési eljárások esetében *az idő múlása az egészséges környezethez való jog kapcsán visszásságot okozó tényezővé válhat.* Álláspontom szerint ezért garanciális jellegű a 10/2012. (V. 31.) VM utasítás módosítása oly módon, hogy meghatározza az általános eljárási határidőket a Minisztérium részére, a kármentesítési eljárás tekintetében pedig rendelkezzen sürgősségi elbírálásról.

---

<sup>56</sup> 6/2011. (V. 6.) VM utasítás: 1-3. §

#### **4. Az OKKP finanszírozása**

A Minisztérium ismertetése tartalmazza, hogy az OKKP tervezői ezermilliárd forintra becsülték az elvégzendő feladatok értékét az 1994-95-ös árszínvonalon, és évi 20 milliárd Ft felhasználásával tervezték ötven éves futamidőre a projekteket, ami megalapozottnak bizonyult. A 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.

Kérdésemre a miniszter válaszában kifejtette, hogy a költségvetésből biztosított keret az OKKP tizenhat esztendő működése alatt nem érte el a tervezett feladatokhoz elképzelt ráfordításokat. *Arról is tájékoztattott, hogy a költségvetés jelenleg nem tartalmaz a program végrehajtásához kapcsolható költségvetési sort.*

Mint ahogy az a Minisztérium beszámolójából kiderül, az OKKP lényeges szerepet tölt be a szennyezett területek felszámolásában. Az OKKP keretében a szaktárca 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. *Jelen vizsgálatban ezért érdemes áttekinteni, hogy az OKKP finanszírozása hogyan alakult az eddig eltelt időben.*

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).<sup>57</sup> 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.<sup>58</sup>

*Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről és Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló törvényekben azonban nem szerepel az OKKP, mint Fejezeti kezelésű előirányzat!*<sup>59</sup>

A 22/2012. (X. 27.) VM utasítás az alábbiakat tartalmazza a 2012. évre vonatkozóan: „49. § (1) A 20/02/13/00 Az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség működési támogatása előirányzatból a kedvezményezett köteles a részére adott támogatást a közhasznú célok elérése és közhasznú tevékenysége ellátása érdekében, a 2012. évi működési feladatok finanszírozására fordítani. Ezen előirányzat terhére biztosítható az előző évről áthúzódó maradványok kifizetése az Országos Környezeti Kármentesítési Program (a továbbiakban: OKKP) finanszírozásával összefüggésben is. (2) Az OKKP végrehajtásáról és irányításáról a felszín alatti vizek védelméről

<sup>57</sup> „Összefoglaló az Országos Környezeti Kármentesítési Program 2007. évi feladat teljesítéséről Budapest, 2008.” című jelentés, „A KvVM OKKP feladatainak 1996-2007. évi megvalósult költségvetési sarokszámait az alábbi, 1. sz. táblázat” mutatja be. <http://www.kvvm.hu/szakmai/karmentes/jelentes2007/index.htm>

<sup>58</sup> A Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2009. évi CXXIX. törvény, a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2010. évi XCVIII. törvény, a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2011. évi CXXXIII. törvény, a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény végrehajtásáról szóló 2012. évi CLV. törvény.

<sup>59</sup> Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény, Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény.



szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet VI. fejezete rendelkezik. A rendeletben előírtak figyelembevételével az OKKP szabályozásáról, koordinálásáról, működtetéséről, a feladatok meghatározásáról, finanszírozásáról és végrehajtásáról külön miniszteri utasítás rendelkezik. Ennek értelmében a minisztérium felelősségi körébe tartozó feladatok pénzügyi fedezetét a minisztérium költségvetési fejezetében kell biztosítani.”

Fentiek alapján megállapítható, hogy 1996-tól 2011-ig összességében a központi költségvetésben mindig biztosítottak fedezetet költségvetési fejezeti sor formájában az OKKP feladataira, azonban a 2012. és 2013-as évre ez nem történt meg. A 2012. évre csupán az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség működési támogatása előirányzat terhére biztosítható az előző évről áthúzódó maradványok kifizetése a 22/2012. (X. 27.) VM utasítás alapján.

Az NKP a kármentesítési eljárásokkal is foglalkozik. Az NKP-ban az ún. SWOT-elemzés erősségei, gyengeségei, lehetőségei és veszélyei a helyzetelemzés legfontosabb megállapításai, az országos környezeti állapot és a jellemző környezeti folyamatok figyelembevételével kerültek meghatározásra. Az erősségek közé elsősorban a meglévő természeti, környezeti értékek, természeti erőforrások és azokat fenntartó társadalmi-gazdasági folyamatok kerültek. A gyengeségek között az erősségeket gyengítő, létező környezeti problémák, a környezetre, a természetre, tájra, illetve azok állapotára ható társadalmi és gazdasági folyamatok szerepelnek.

Az elemzés az erősségek között említi, hogy európai viszonylatban is jelentős felszíni és felszín alatti vízkészlet áll rendelkezésre, de a gyengeségek között sorolja fel a kármentesítést, rehabilitációt igénylő területek nagy számát.

Az OKKP magában foglalja azokat az általános és országos feladatokat is, amelyek az OKKP irányításához és összehangolt végzéséhez szükségesek. Az NKP a környezeti kármentesítési eljárásokra vonatkozóan az alábbi célokat fogalmazza meg a Kormány részére:

- „Az OKKP ütemezett végrehajtását szolgáló feladatok ellátása: szabályozás, koordináció, éves gördülő tervezés fejlesztése, ellenőrzés, K+F.
- A szennyezett területek kockázat alapú kezelésének továbbfejlesztése.
- Szennyezőforrások, szennyezett területek számbavétele, adattartalmának bővítése (pl. a Talaj Keretirányelv várható feladatainak figyelembevételével); a környezeti kockázat csökkentéséhez szükséges adatbázis biztosítása; a FAVI-KÁRINFO adatbázis adattartalmának, valamint a Prioritási Listák bővítése, aktualizálása.
- Az adatszolgáltatási igények kielégítéséhez szükséges intézményi háttér biztosítása.
- Az ingatlan-nyilvántartás és a FAVI-KÁRINFO kapcsolatának megalapozása.
- Az állami felelősségi körbe tartozó, feltárt területeken a beavatkozások végrehajtása, a kármentesítési alprogramok folytatása.
- A tényfeltárások és a kármentesítési tevékenységek támogatása.”

Ahogy a Minisztérium is utalt a válaszában rá, az OKKP része az EU Víz Keretirányelv végrehajtására elfogadott Vízyűjtő-gazdálkodási Terv keretében elvégzendő feladatoknak (a továbbiakban: VGT)<sup>60</sup>. A VGT a vizek állapotát érintő emberi tevékenységekből eredő terhelések

<sup>60</sup> 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.

számbavételénél nevesíti a pontszerű szennyezőforrások között – többek között – az ipari hulladékgazdálkodást, amely terhelés a hatás szempontjából a „fontos” besorolást kapta. Ezek a megfelelő műszaki védelem nélküli, régi (bezárt) lerakók és égetők, amelyeknél a kármentesítés még nem fejeződött be, és az ipari központok környezetében lokálisan találhatóak. De ebben a táblázatban szerepelnek az ivóvízbázist veszélyeztető szennyezett területek is: „*Fontos, csökkenő Ivóvízbázis veszélyeztetés: 7 db Ivóvízbázis védőterületén: 17 db Jelentős. Évtizedekig tartó, elhúzódó kármentesítések. Kiemelten az ivóvízbázisok védőterületein, egyébként minden szennyezett terület a Nemzeti Kármentesítési Prioritási Listának megfelelően.*”<sup>61</sup>

A VKI 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.<sup>62</sup> 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 VKI szerinti alapintézkedéseknek, és az ún. további alapintézkedéseknek, azaz a VKI céljait szolgáló, már hatályos tagállami szabályozási intézkedések végrehajtásának. Ezek között szerepel az OKKP is.*<sup>63</sup>

Az alap- és további alapintézkedések megvalósításához szükséges becsült finanszírozási igényt és a rendelkezésre álló, valamint tervezett forrásokat összefoglaló táblázat<sup>64</sup> szerint az OKKP beruházási költségigénye 2007-2013-ig 38,1 Mrd Ft, 2014-2015-ig 12 Mrd Ft, 2016-2021-ig 38 Mrd Ft, és 2022-2027-ig 50 Mrd Ft.<sup>65</sup> A VGT megállapítja, hogy az alap- és további alapintézkedések megvalósításához további források lesznek szükségesek a 2014-2020-ig tartó költségvetési időszakban, mintegy 270 milliárd forint értékben. *Különösen – többek között – a kármentesítés feladatok megvalósításához van szükség többletforrásokra.*

*Vagyis az OKKP működtetése a VKI végrehajtásának a része, így amennyiben az OKKP nem kap költségvetési finanszírozást, a VKI végrehajtása kerül veszélybe.*

*A Kvt. szabályai alapján a központi költségvetés támogatja a Nemzeti Környezetvédelmi Programban meghatározott kiemelt környezetvédelmi és a nemzetközi kötelezettségvállalásokból adódó feladatok megoldását, és finanszírozza a környezetkárosodást megelőző intézkedések, a helyreállítási intézkedések költségeit azon esetekben, amikor az másra át nem hárítható.*<sup>66</sup>

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*

<sup>61</sup> VGT 2-2. táblázat: Felszín alatti vizeket érő jelentős emberi terhelések és hatások értékelése

<sup>62</sup> VGT 8.3 Egyéb szennyezések megelőzése, illetve szennyezések kárelhárítása, Kármentesítése, a) Jelenleg érvényben lévő intézkedések

<sup>63</sup> VGT 6.2. Döntési prioritások

<sup>64</sup> VGT 8-14. táblázat: Az alapintézkedések beruházási költsége

<sup>65</sup> VGT 8.8 Finanszírozási igény, rendelkezésre álló források „A terv tartalmazza azon intézkedések előzetes költségbebecslését három tervezési időszakra 2015-ig, 2021-ig és 2027-ig, amelyek állami/EU forrásokat igényelnek. A 2015-ig megvalósuló VGT intézkedések főbb finanszírozási lehetőségét 2015-ig a 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó EU támogatások és a kapcsolódó hazai társfinanszírozási összegek jelentik. E források két részre oszthatók. A források döntő hányada már determinált, így ezen források a VGT céljaira rendelkezésre állónak tekinthetők. A másik, kisebb résznél feltételezhető, hogy a VGT-ben foglalt szempontrendszereket érvényesítik majd az új pályázati kiírásokban, várhatóan ezen források is figyelembe vehetők a jó állapot eléréséhez rendelkezésre álló források tekintetében.”

<sup>66</sup> Kvt. 56. § (1) bekezdés

38. cikkéből levezethető horizontális döntéshozás elvének, valamint a jelen és jövő nemzedékek közötti igazságosság követelményének, így az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okoz. Amennyiben az állami felelősségi körbe tartozó egyedi kármentesítési feladatok leállásra kényszerülnek pénzügyi forrás hiányában, amit az OKKP végrehajtása (10/2/39) céllelőirányzat figyelmen kívül hagyása okoz, azt is eredményezi, hogy azokban az esetekben, amikor a felügyelőségek részéről a kármentesítési eljárásra vonatkozó kötelező határozat – megadott teljesítési határidővel – kiadásra kerül, a feladatok halasztása érdekében felmerülő, határidő-módosítási eljárásokért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjak is növelik az eljárások költségeit. Továbbá a szükséges beavatkozások elhúzódása, a szennyezettség terjedése további költségnövekedést okozhat a későbbiekben.

A hatályon kívül helyezett 2205/1996. (VII. 24.) Korm. határozat előírta, hogy „5. A tartós környezetkárosodások, szennyezett területek országos számbavételének, valamint a kármentesítési feladatok végrehajtásának állásáról évente készüljön beszámoló a Kormány részére.” Az OKKP-ról nem kell már jelentést készíteni, és a költségvetésben sem szerepel már a (10/2/39) céllelőirányzat. A jelentéstételi kötelezettség eltörlése és a költségvetési sor hiánya arra is felhívja a figyelmet, hogy az OKKP prioritásainak felülvizsgálata valószínűleg nem történik meg, nem jelenik meg a felügyelőségek felé kötelezettségként annak figyelemmel kísérése, hogy a még nem kármentesített területeken történik-e, történhet-e nem várt esemény, terjed-e és ha igen, hogyan a szennyezés. A kármentesítés előtt álló ingatlanok kötelező éves számbavétele, a prioritási lista és az ahhoz kapcsolódó költségvetési forrás meghatározása éves szinten kötelező feladat lenne. *A horizontális döntéshozás elvéből következően szükség lenne az OKKP éves, önálló beszámolási kötelezettségre a Kormány felé, hiszen az információk ismeretében lehet megalapozott döntés hozni.*

## **Összegzés**

A jelentésben egyrészt szeretném felhívni a társadalom és a döntéshozók figyelmét arra, hogy ez a terület mind gazdasági, mind társadalmi szempontból kiemelten kezelendő, másrészt rámutat arra, hogy vannak olyan atipikus élethelyzetek, amikor a megelőzés és elővigyázatosság elve alapján szükség lehet a szabályozásra, vagy legalább egy összehangoltabb joggyakorlat kialakítására.

Mindenképpen figyelemre méltóak az ezen a területen eddig elért eredmények, úgymint az OKKP létrehozása és működtetése, az alprogramok keretében az érintett tárcák által lebonyolított kármentesítési eljárások. A Minisztérium beszámolójából kiderül, hogy vannak olyan szakmai elképzelések, hogy hogyan lehetne rendszerszinten segíteni és támogatni a kármentesítési eljárások végrehajtását a gazdasági szereplők oldalán.

Az „idő múlása”, vagyis az indokolatlanul elhúzódó kármentesítési eljárások visszásságot okozhatnak az egészséges környezethez való joggal összefüggésben. 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 szennyezés felszámolásra kerül. Például a KÖPORC esetében a legnagyobb kockázatot a tetraklór-etilénnek a környező családi házak ázott kútjaiban való megjelenése okozza. Az Alaptörvény is megerősíti ezt, hiszen a XX. cikk a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülésénél nevesíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – az ivóvízhez való hozzáférés, és a környezet védelmének biztosításával valósítja meg. Az óbudai gázgyár esetében az elhúzódó eljárás miatt a Dunába szivárog a szennyező anyag, a KÖPORC esetében pedig a műszaki beavatkozás elmaradásának, késedelmes végrehajtásának következménye lehet, az is, hogy a szennyezett területen a fedőréteg természetes és mesterséges

hézagain, áttöréseinek a szennyezés a mélyebb vízáradó rétegekbe jutásával jelentősen megnő a szennyezett terület nagysága. *Így az eljárások elhúzódnak mindkét esetben az egészséges környezethez való joggal összefüggésben okozó visszahívást, de közvetetten az egészségeshez való jogot is sérti.*

A hatályos országgyűlési és kormányhatározatokkal (a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat, Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervéről szóló 1042/2012. (II. 23.) Korm. határozat, a Nemzeti Környezettechnológiai Innovációs Stratégiáról 1307/2011. (IX. 6.) Korm. határozat) nincs összhangban annak ténye, hogy az OKKP a 2012. és 2013. évben nem kapott költségvetési támogatást, ugyanakkor ez a döntés *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 is visszahívást okoz.*

### **Intézkedéseim**

Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a vidékfejlesztési minisztert, hogy

1. végezze el az idei 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 Ajb. 32. § (1) bekezdése és 37. §-a értelmében felkérem Magyarország Kormányát, hogy

4. 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 visszahívás orvoslása érdekében biztosítsa a kármentesítési eljárásokra, az OKKP működtetésére vonatkozó szempontok megfelelő érvényesülését, és az ahhoz szükséges forrásokat;
5. fontolja meg egy olyan rendszer – pályázati rendszer, kedvezményes bankhitel lehetősége, vagy letéti alap létrehozásának – kialakítását, amely az OKKP-n kívüli kármentesítési eljárások kötelezettségeit segíti a források előteremtésében,
6. ismételten vezesse be az Országos Környezeti Kármentesítési Programról történő éves beszámolási kötelezettséget.

Budapest, 2013. április

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának**

## **Jelentése** **az AJB-978/2012. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-972/2012; 973/2012; 974/2012; 975/2012; 977/2012; 978/2012; 980/2012; 995/2012; 1024/2012; 1068/2012; 2206/2012.)

Előadók: dr. Berkes Lilla  
dr. Kristó Annamária

### **Az eljárás megindítása**

Hivatalomhoz 2010-től folyamatosan érkeztek – többségében a főváros különböző kerületeiből – olyan beadványok, amelyekben a panaszosok az egyedi kéményeik vonatkozásában a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatást, illetve az azzal kapcsolatos eljárást sérelmezték. A panaszosok egyöntetűen kifogásolták úgy a közszolgáltatást végző társaság, mint az építésügyi hatóságok eljárását.

A beadványokban foglaltakkal kapcsolatban a jogállamiság elvének, a jogbiztonság követelményének sérelme, valamint a jogorvoslathoz és a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszasság gyanúja merült fel, ezért a panaszokkal összefüggésben az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. § (1) bekezdése alapján, 2011-ben átfogó vizsgálatot indítottam. Az időközben bekövetkezett jogszabályváltozás miatt vizsgálatomat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) rendelkezései alapján folytattam le.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. §-ában kapott felhatalmazás alapján a konkrét ügyekre vonatkozóan a panaszosok által becsatolt dokumentumokon túl, a kéményseprő-ipari szolgáltatással, és a hatósági eljárással kapcsolatos álláspontjuk megismerése érdekében több fővárosi elsőfokú, valamint a másodfokú építésügyi hatóságtól, továbbá a FŐKÉTÜSZ Fővárosi Kéményseprőipari Kft. (a továbbiakban FŐKÉTÜSZ Kft.) vezetőjétől kértem tájékoztatást.

### **Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”)
- 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.*”)
- Jogorvoslathoz való jog (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási szervek döntése ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*”)
- Tulajdonhoz való jog (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés: „*Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez.*”)

### **Alkalmazott jogszabályok**

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: társasházi törvény)
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.)

- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.)
- az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló 1995. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Kötv.)
- a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 2012. évi XC. (a továbbiakban: újKkötv.) 2013. január 1-jén lép hatályba,
- az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK)
- az építésügyi hatósági eljárásokról és az építésügyi hatósági ellenőrzésről szóló 193/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r)
- a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló törvény végrehajtására kiadott 347/2012. (XII. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.)
- a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 27/1996. (X. 30.) BM rendelet (a továbbiakban: BM r.)
- a kéményseprő-ipari közszolgáltatás ellátásának szakmai szabályairól szóló 63/2012. BM rendelet (a továbbiakban: újBM r.)
- a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 74/1997. (XII. 30.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Kgy. r.)

### **A megállapított tényállás**

Először is a panaszosok beadványaiban foglaltakat, majd pedig a megkeresett szervek válaszait ismertetem.

#### *A./ Panaszok:*

**AJB-972/2012** (XIV. kerület) számú ügyben a panaszos előadta, hogy kétlakásos társasházban lakik, nincs közös képviselőjük, és közös költséget sem fizetnek, a tulajdonostársak önállóan intézik az ügyeiket.

A panaszos előadta azt is, hogy az éves ellenőrzés során kéménybélelésre kötelezték, ami másfél millió forintjába került. Elmondása szerint szomszédja kéményének a bélelésére is kötelezték azzal, hogy ellenkező esetben kizáratják a gázszolgáltatásból.

A panaszos különösen azt sérelmezte, hogy évek óta értelmetlen vitában áll a szolgáltatóval, és a vonatkozó jogszabályok nem biztosítanak számára sem szakértő, sem bírósági felülvizsgálati lehetőséget annak megállapítására, hogy jogos, vagy rosszul értelmezett jogosultság alkalmazása miatt került ebbe a helyzetbe.

**AJB-973/2012** (XIV. kerület) számú ügyben a panaszos ingatlanuk tetőterében 2001-ben önálló lakás kialakítására építési engedélyt kapott. Az építkezés félbeszakadt, a lakóépületben nem lakik senki (lakatlan). A folyamatban volt építkezés miatt a gázvezetéket elzárták, így fűtési lehetőség sincs az épületben. Ennek ellenére a FŐKÜTÉS Zrt. minden évben „ellenőrzi” a kéményeket, és azután díjat ró ki a panaszosra. A panaszos minden évben aláírta a sormunkakönyvet és kifizette a díjat annak ellenére, hogy azzal nem értett egyet, és jogtalanak tartotta.

Panasszal fordult a kerületi kirendeltség vezetőjéhez, a Főpolgármesteri Hivatal Kommunális Ügyosztályához, majd a FŐKÉTÜSZ Zrt. központjához, azonban jogszabályokra való hivatkozással panaszát mindenhol elutasították, és továbbra is kötelezték a díjak kifizetésére.

A panaszos azért kérte panaszának kivizsgálását, mert a szolgáltatóval folytatott meddő

vita tisztázására nincs jogorvoslati lehetősége, kiszolgáltatott helyzetében egy használatbavételi engedéllyel nem rendelkező, lakatlan ingatlan kéményei után állapít meg a szolgáltató fizetési kötelezettséget.

**AJB-974/2012** (XI. kerület) számú ügyben a panaszos azért fordult hozzám, mert társasházuk egyik lakója a 90-es évek közepe táján a ház tetőterét beépítette, ennek során a ház két kéménye közül az egyikhez a kijutást megszüntette, illetve új kéményt is létesített, a panaszos által használt kémény azonban a mai napig hozzáférhető. Ezt az állapotot egészen 2010-ig a kéményseprők tudomásul vették, amikor is a kémények megközelíthetlensége okán, a tetőjárda hiánya miatt a FŐKÉTÜSZ „életveszélyt” észlelt. Az Önkormányzat ennek alapján határozatban kötelezte a tulajdonosokat a kémények szabályossá tételére.

A panaszos sérelmezte, hogy a lakásukhoz tartozó kémény környékét nem érintette a beépítés, az egy lapos tetőrészről a kéményseprő számára könnyen elérhető.

A panaszos vitatta a lapos tetőn a költséges tetőjárda megépítésének szükségességét, ezért levélben és telefonon is megkereste az építési osztályt. Az építési osztály a panasz kivizsgálása címén a vonatkozó jogszabályokról való tájékoztatáson túl arról értesítette a panaszost, hogy „A kötelezettek, illetve a vonatkozó kémények tekintetében [...] határozatának módosítására csak a FŐKÉTÜSZ Kft. [...] figyelmeztető [...] levelének módosítása estén van lehetősége az építésügyi hatóságoknak.”

**AJB-975/2012** (XVI. kerület) számú ügyben a panasztevő előadta, hogy 30 éve nem végez az ingatlanán semmiféle szolgáltatást a kéményseprő. Tevékenysége kimerül annyiban, hogy a díjat minden évben beszedi. A panasztevő mindezt megelégedte és nem fizette ki a követelt díjat, mert a kémény tisztítását évek óta maga végzi.

A panasztevő sérelmezte, hogy ezt követően eljárást indított a polgármesteri hivatal, mert úgy ítélte meg, hogy a be nem vizsgált kéménye életveszélyes. Az ügyben írt a szolgáltatónak és a polgármesternek, de választ nem kapott.

A panasztevő előadta, hogy régen a kéményseprő kigolyózta, kiégette a kéményeket, a tapasztalata szerint manapság semmit nem csinál a szolgáltató, csak beszedi a díjat. A panasztevő bízik abban, hogy az ombudsmani vizsgálat eredménye is rámutat a problémára és a szolgáltató a jövőben minden házban elvégzi a kémények karbantartását, tisztítását, amely alapja lehet a jogszerűen követelhető kéményseprői díjnak.

A csatolt dokumentumok tanúsága szerint a FŐKÉTÜSZ Kft. az építésügyi hatósághoz fordult, ahol azonnal határozatban tiltották meg a kémények használatát és a panaszost határidő megjelölésével kötelezték arra, hogy az épületben lévő kéménynek az építési előírásoknak való megfelelését a kéményseprő nyilatkozatának igazolásával nyújtsa be a hatósághoz. A határozat indoklásában a hatóság az ellenőrizetlen kémények tekintetében építésügyi jogszabályokra hivatkozva megállapította, hogy jelen állapot az építési szabályokkal ellentétes, az építményszerű hiányossága az élet és egészséget veszélyezteti, a rendeltetésszerű és biztonságos használatra nem alkalmas. Ezt követően nemteljesítés miatt a panaszost megbírságotlák.

Később a 2009 és 2010. évi ellenőrzés során FŐKÉTÜSZ Kft. sormunkakönyv-tanúsítványa szerint nem észleltek problémát – így az építésügyi hatóság megállapította, hogy az eljárás további folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, és az eljárást megszüntette.

**AJB-977/2012** (Hévíz) számú ügyben a panaszos saját, több évtizedes tapasztalataira hivatkozva a Kötv., valamint a BM r. szabályait kifogásolta.

Beadványában előadta, hogy 21 éve költöztek a családi házukba és a kéményseprő ebben

az időtartamban az 1 mm-es alumínium lemezből készült csővel bélelt kéményüket még felszólításra sem volt hajlandó megvizsgálni.

A panaszos álláspontja szerint az említett BM rendelet 4. és 6. §-ában foglalt rendelkezések már a rendelet hatályba lépésekor elavultak voltak. Az 1980-as évek végétől már alumínium lemezzel, saválló lemezzel bélelték a kéményeket, az utóbbi időszakban pedig műanyag bevonatot képeznek a kémények belsejében. A hivatkozott szakaszokban foglalt rendelkezéseket a technológiai fejlődés már rég meghaladta. A szabályozás nem veszi figyelembe a most használatos gázkészülékek által kibocsátott égéstermékek összetevőit sem.

A panaszos elmondása szerint az elmúlt 21 év alatt minden évben megjelentek a kéményseprők és begyűjtötték az aktuális díjat, de felszólítás ellenére sem voltak hajlandók bármit átvizsgálni. Hiába kérte őket, hogy a megfizetett díj ellenében szolgáltatassanak is valamit, mindig azt a választ adták, hogy mit vizsgáljanak ezen a kéményen, jó így, ahogy van.

**AJB-978/2012** (XI. kerület) számú ügyben a panaszos beadványában előadta, hogy társasházuk 1967-ben épült, lakásonként kisméretű téglából falazott kéménnyel, és a kazánházban 1db központi kéménnyel. Az épület fűtését központi kazánnal (előbb szén-, később gáztüzeléssel) biztosították, majd 2004-ben a fűtést lakásonként, egyedi külsőfali zárt égésterű falikazánokkal (gázkonvektor) oldották meg. Ezt követően társasházuk összes kéményét a jogszabály előírásainak megfelelően használaton kívül helyezték, ezt azonban a FŐKÉTÜSZ Kft. nem ismeri el, a kéményeket továbbra is „ellenőrizni”, és a munkát számlázni kívánja. Ezt követően számos levélben tiltakoztak a használaton kívül helyezett kéményeik vizsgálatára, és a jogtalan számlázás ellen, ám ez nem vezetett eredményre.

Panaszának alátámasztására előadta azt is, hogy a kéményeiket soha nem használták, azok a vonatkozó rendeletek, és a szabványok előírásainak nem felelnek meg, ezért égéstermék elvezetésére nem használhatók, kéményként nem üzemeltethetők. Az ingatlan rendelkezik a tartalék fűtés lehetőségének biztosítására elegendő villamos-energiával.

A kéményellenőrzések során a FŐKÉTÜSZ Kft. munkatársait több alkalommal kérték a használaton kívüli állapot jegyzőkönyvben való rögzítésére, akik erre nem voltak hajlandóak.

A panaszos csatolta a használaton kívüli kémények nyilvántartásból való törlése érdekében a szolgáltatóval folytatott, több év alatt keletkezett levelezést is.

A panaszos közszolgáltatóhoz intézett leveleiben következetesen kitarított a BM r.-ben előírtak szerint használaton kívül helyezett kéményeik nyilvántartásból való törlése mellett, és arra való tekintettel, hogy a lefalazott, használaton kívül álló kéményeiken semmiféle közszolgáltatási tevékenységet nem végeznek, és azt nem is kötelesek igénybe venni, a társasház megtagadta – az álláspontjuk szerint – jogosulatlanul leszámlázott díjak kifizetését.

Válaszleveleiben a közszolgáltató a BM r.-re való hivatkozással nem ismerte el a kémények használaton kívüliségét, és fenntartotta, hogy azokat továbbra is tartalékkéményként tartja nyilván, amelyek esetében is kötelező a közszolgáltatás igénybevétele.

A levelezésből kitűnik, hogy négy lakásról és hét (használaton kívül helyezett) egyedi kéményről van szó. A szolgáltató tényként elismerte, hogy a társasház lakásonkénti egyedi fűtésre tért át, melyet külső fali zárt égésterű fali kazánokkal oldottak meg, azonban az átállással kapcsolatos építési- és használatbavételi engedélyek bemutatását hiányolták.

A szolgáltató arra vonatkozóan, hogy a használaton kívüli kéményeket miért tartja nyilván tartalékkéményekként leveleiben a következőkkel érvelt:

A társasház lakásonkénti egyedi fűtésre tért át, melyet külső fali zárt égésterű fali kazánokkal oldottak meg. Az átállással kapcsolatos építési- és használatbavételi engedélyeket a FŐKÉTÜSZ Zrt. részére nem mutatták be.



A társasháznak 7 db egyedi tartalék kémény járata és 1 db tartalék központi kéménye van, a tartalék kéményért nem kívánnak fizetni arra való hivatkozással, hogy az használaton kívüli kémény. Ez általánosan elterjedt tévedés, a BM rendelet előírásai ugyanis különbséget tesznek a tartalék és használaton kívüli kémények között. Előbbiek azok, amelyek tüzelőberendezés bekötéssel ugyan nem jellemezhetőek, mert a tényleges igénybevétel a más rendszerű hőellátás miatt nem áll fenn, de a fokozott biztonság miatt használható állapotban való tartásuk szükséges. A használaton kívüli kéményeket ellenőrizni, tisztítani nem kell, ezek a FŐKÉTÜSZ Zrt. nyilvántartásaiban sem szerepelnek, azonban ahhoz, hogy egy kémény e kritériumoknak eleget tegyen, előzetesen a tartalék jellegéből használaton kívülivé kell átalakítani. Tartalék kémény használaton kívüli helyezése csak kéményseprő szakvéleményezéssel lehetséges.

A BM r. 18. § (3) bekezdése értelmében meglévő kémény felújítását, illetőleg valamely kéménynek használaton kívüli kéménnyé történő átalakítását a munka megkezdését megelőző 15 nappal a tulajdonos írásban köteles a szolgáltatónak bejelenteni.

Mivel a társasház rendelkezik tartalék kéményekkel, a FŐKÉTÜSZ Zrt.-nek nem áll módjában a kéményseprő-ipari közszolgáltatástól, illetve annak költségétől eltekinteni.

Az OTÉK 94. § (1) bekezdése szerint a tartalékfűtés lehetőségéről gondoskodni szükséges:

a.) minden lakás legalább egy lakószobájában

b.) minden olyan helyiségben, ahol folyamatos tartózkodás szükséges.

A tartalékfűtés lehetőségéről szilárd tüzelőanyaggal üzemeltethető tüzelőberendezés céljára alkalmas, gravitációs üzemű kéménnyel (füstcsatorna) – olyan szilikát alapanyagból, fémből, műanyagból vagy ezek együtteséből kialakított jellemzően függőleges tengelyirányú építménynek, épület- vagy épületgépész szerkezetnek minősülő, zártszelvényű, gravitációs vagy mesterséges áramlás elvén működő rendszer, amely alkalmas a tüzelőanyag elégetésével működő tüzelőberendezés (hőtermelő berendezés) füstgáza (égésterméke) elvezetésére – vagy egyidejűleg és folyamatosan igénybe vehető többlet villamos energia biztosításával kell gondoskodni.

Ha az ingatlan tartalék fűtését elektromos úton biztosítják, a tartalék kémények használaton kívül helyezhetőek.

Elektromos tartalék fűtés esetén be kell nyújtani a FŐKÉTÜSZ Zrt. XI.-XXII. kerületi kirendeltségére az építmény elektromos rendszeréről szóló szakértői véleményt, mely igazolja, hogy biztonságosan – tűz és érintésvédelmi szempontok szerint – alkalmas a folyamatos többlet villamos energia fogadására, továbbá a területileg illetékes áramszolgáltató nyilatkozatát arról, hogy a többlet villamosenergia rendelkezésre áll.

Ha a panaszos ezek után is még megmarad eredeti elhatározása mellett – alkalmanként külön térítés ellenében – a helyszínen kijelölik a megszüntethető kéményt vagy kéményeket, majd a szükséges használaton kívül helyezési munkálatok a panaszos részéről történő elvégzését követően, az ő biztonsága érdekében is meggyőződnek arról, hogy azok a kémények kerültek-e használaton kívül, amelyeket előzetesen kijelöltek.

**AJB-980/2012** (Kál) számú ügyben egy idős, 82 éves szakiparos előadta, hogy a MÁV-nál 21 évig több nagyvárosban szárító kemencéket és kazánokat épített vagy javított, ezért megfelelő szaktudása birtokában maga végzi a kéményei tisztítást. Tizennyolc éve szilárd tüzelőanyagot nem használ, így ebben a kéményben semmiféle szennyeződés sem keletkezhet, és nem is keletkezik. A gázkazán „szellőzőcsövébe a 18 év alatt gyűszűnyi piszok sem gyűlt össze”, így ezeket saját maga karbantartja, ellenőrzi.

Sérelmezte, hogy három kémény után kellene fizetnie. A lakását 1983-ban építette, és még az után a kémény után is fizetnie kell, amelyiket soha nem használt. A kéményseprő azt

ajánlotta, hogy tegyen egy lemezt a kémény tetejére, a téglára és nem kell a lefedett kéményért fizetni. A panaszos válasza az volt, hogy az életveszélyes, mert a villám belecsap, ami komoly károkat okozhat.

Előadta azt is, hogy lakóhelye az öregek faluja, 74 családi kertés ház üresen áll, eladó. Még ott is követelik a seprés díját, ahol konvektor és gáztűzhely van. Tőle két, nem használt téglakéményért és gázkazán szellőzőért 6000 forintot kérnek. A kéményseprő megjelenik a kéményseprő díjért, ha fizet az ingatlantulajdonos, megy tovább, öt perc az egész munkaidő. Álláspontja szerint nincs összhangban a munkaidő és a pénz. A szolgáltató állapítja meg, mennyit fizessenek a tulajdonosok, mert így nyereséges a működése.

**AJB-995/2012** (XV. kerület) számú ügy panaszosa beadványában előadta, hogy egy kis lakásszámú (12 lakásos) társasházban lakik, mely több mint 100 éve (1907) épült. Abban az időben még indokolt volt a kémények használata, mivel szén, és fatüzelésű fűtés volt a lakásokban. Ez mára már teljesen okafogyottá vált, mivel szinte minden lakásban (homlokzati) parapetes fűtés van.

Előadta azt is, hogy a kéményseprők időnként kijönnek, de a kéményeket meg sem közelítik, csak aláírást gyűjtenek arról, hogy megjelentek. A bekötőnyílások és lakásokban lévő kaminlyukak be vannak falazva. Még ha akarnának, sem tudnának a parapetes fűtésről másra áttérni.

A panaszos különösen azt sérelmezte, hogy a használaton kívüli kéményeik tekintetében az önkormányzat határozatával mégis felszólította minden lakás tulajdonosát, hogy a ház köteles kéményjárdákat építeni. Tette mindezt a FŐKÉTÜSZ Kft. figyelmeztető levelének hatására anélkül, hogy kivizsgálta volna a kémények használatának, illetve nem használatának a tényét. Ennek következtében a közös képviselő közgyűlési határozat alapján felszólította a lakókat, hogy lakásonként 30.000 forintot fizessen be mindenki a kéményjárdák építésére, függetlenül attól, hogy a kémények használatban vannak-e, vagy sem. A panaszos hangsúlyozta, hogy olyan kémény miatt kötelezték fizetésre, amit nem használnak.

A panaszos által csatolt első fokú építésügyi hatóság határozata szerint nemteljesítés esetén akár 1.000.000 forintig terjedő és ismételten kiszabható eljárásbírság kilátásba helyezésével ingatlanon álló épület valamennyi kéményének használatát azonnali hatállyal megtiltotta. Az életveszély elhárítása, a hibák kijavítása érdekében kötelezte a Társasházat, hogy az ehhez szükséges munkákat, a kémények átépítését végezzék el, majd a javítás szakszerű elvégzését, a kémények megfelelőségét a FŐKÉTÜSZ Kft. szakvéleményével igazolja.

A határozat kiadását azzal indokolta, hogy a FŐKÉTÜSZ Kft. figyelmeztető levelében a hatóságnak bejelentette, hogy ellenőrzése során az épületben közvetlen életveszélyt észlelt. Az észlelt probléma a figyelmeztető levél szerint az volt, hogy a kémények megközelítése nem biztosított, tetőjárdák kiépítése szükséges.

**AJB-1024/2012** (XVI. kerület) számú ügyben a panasztevő előadta, hogy születése óta lakik háromlakásos társasházban. A lakásnak egy kéménye van, amely alkalmas vegyes tüzelésű égéstermék (füst) elvezetésére. Amikor a kéményseprők a szolgáltatást elvégzik, akkor kifizeti a követelt díjat, de ha a kéményseprők nem végeznek munkát, csak az aláírást kérik, akkor nem fizet. A panaszos arra vonatkozóan kér választ, hogy jogszerű-e a szóban forgó szolgáltató eljárása, amikor díjat követel egy olyan szolgáltatásért, amelyet nem végzett el.

**AJB-1068/2012** (XV. kerület) számú ügy panaszosa előadta, hogy társasházukat a XV. kerületi Önkormányzat Építésügyi Osztálya – életveszélyes állapot megszüntetése okán – a

FŐKÉTÜSZ Kft. szakvéleményére alapozva egymillió forintos bírság kiszabásával fenyegetve, 30 napos határidő tűzésével a kémények átépítésére szólította fel.

Beadványában különösen azt kifogásolta, hogy a FŐKÉTÜSZ Kft. az előző évi éves kéményellenőrzésnél társasházuk tekintetében mindent rendben talált, még a következő kéményellenőrzésre kijavítandó hibára sem hívta fel a figyelmüket. Vitatta, hogy egy év leforgása alatt az összes, még a használaton kívüli kémények is életveszélyessé váltak volna.

Az építésügyi hatóság úgy bocsátott ki kötelező határozatot, hogy az eljárás megindulásáról nem értesítették sem a közös képviselőt sem pedig a tulajdonosokat, helyszíni szemlét nem tartottak, ahol tisztázni lehetett volna a szakvélemény tartalmát, illetve annak jogszerűségét, nem határozták meg, mely kéményeket kell átépíteni, milyen hibákat kell kijavítani stb.

Beadványához csatolta a sérelmes határozatot, amely tartalmát tekintve megegyezik az AJB-995/2012. szám ügyben csatolt határozattal.

Az **AJB-2206/2012** (XIX. kerület) számú ügyben hozzám forduló a FŐKÉTÜSZ Kft., illetve a kéményseprő-ipari vállalatok tevékenységével és eljárásaival kapcsolatban kérte az ombudsman segítségét.

Beadványában előadta, hogy – álláspontja szerint – a közszolgáltató eljárása, tevékenysége és díjszabása alapvetően ételszerűtlen, tisztességtelen és inkorrekt a következők miatt.

1. Ételszerűtlen, hogyha valaki konvektort szeretne cserélni, vagy fűtést korszerűsíteni a saját lakásában, akkor mindez egy félhivatalos közszolgálati szerv bevonását teszi szükségessé, amely felett senki semmilyen kontrollt nem gyakorol. Már magának a FŐKÉTÜSZ Kft.-nek az elérése sem könnyű (telefonnal nem veszik fel, ügyfélfogadási időben zárva vannak a kirendeltségeik), amennyiben mégis sikerül az időpont egyeztetés és a jóhiszemű, tisztességesen eljárni kívánó állampolgár kivesz fél nap szabadságot, a kéményseprő szakemberei a megbeszélte időpontban nem jelennek meg és természetesen telefonon sem lehet elérni senkit a részükről.

Mindez az állampolgárnak a munkaidejébe, pénzébe kerül. Sérelmes, hogy ma Magyarországon bármilyen szerv – különösen egy ilyen valós szakmai tevékenységet legkevésbé sem folytató – az emberek megélhetésével, munkaidejükkel és munkahelyükkel játszon. Ez véleménye szerint sérti az egyén alkotmányosan védett törvényes érdekeit.

2. A FŐKÉTÜSZ Kft. tevékenysége mögött tapasztalatai szerint semmiféle tényleges munkavégzés, de még annak látszata sem húzódik meg. Amit szakvélemény adás címén művelnek, az egyáltalán nincs arányban a díjszabásuk alapján a szolgáltatásukért fizetendő összeggel. Egy-egy helyszíni eljárás során még a padlástérre sem megy fel a kémény szemrevételezése érdekében, az eljárás legfeljebb 5 perc, mindezért többlakásos társasházban akár 100 ezer forintot is elérhető díjat számolnak fel. Hangsúlyozta, hogy az egész procedúra egy gázkonvektor cseréje miatt szükséges, amely vélhetően energiatakarékos és a bélelt kéménybe kötés révén még biztonságosabb is, így végső soron a közösség javát szolgálja, melyet a FŐKÉTÜSZ Kft. eljárása csak akadályoz és megnehezít. Álláspontja szerint aggályos a szolgáltatás és ellenszolgáltatás arányosságának kérdése, amely az állampolgár rovására a tulajdonjog sérelmét jelenti.

3. Összességében véve visszásnak tartja a FŐKÉTÜSZ Kft. eljárását, hiszen annak igénybevétele kötelező, a kötelező eljárás ellenére az állampolgár részéről együttműködést kívánnak meg, mely a részükről nyomokban sem tapasztalható (rugalmatlan ügyintézés szemben az ügyfél munkaidejével, az ügyintézés nehézségeivel, bosszúságaival, költségeivel), a kötelező szolgáltatásért kapott ellenszolgáltatás aránytalan, továbbá a kötelező engedélyezési eljárás a

szolgáltató érdeken kívül semmilyen érdeket nem szolgál.

Mindezek alapján a FŐKÉTÜSZ eljárása álláspontja szerint aránytalanul korlátozza az egyén tulajdonhoz való jogát, mert szűkíti a tulajdonjogának gyakorlását, emellett veszélyezteti a munkához való jogát, mert nem mindegyik munkáltató tolerálja az állandó kimaradásokat, melyet a FŐKÉTÜSZ Kft. kénye kedve szerint elvárna az ügyfeleitől. Aggályos továbbá, hogy a szolgáltatóval szemben semmilyen hatékony érdekérvényesítési lehetőséggel nem rendelkezik az állampolgár, továbbá ez a „szolgáltató” monopolhelyzetben van, mellyel tisztességtelenül vissza is él.

*B./ Az elsőfokú építésügyi hatóságok és a másodfokú hatóság állásfoglalása a felmerülő problémákat illetően*

Tudomásomra jutott, hogy a FŐKÉTÜSZ Kft. kezdeményezésére azonos tényállás mellett, hasonló tartalmú építéshatósági eljárások indultak a főváros több kerületében, ezért a beadványokban megfogalmazott panaszok alapján az építésügyi hatóságoktól tájékoztatást kértem az eljárások során tapasztalt problémákról, esetleges hiányosságokról, tapasztalataikról. Megkeresésemnek eleget téve a hatóságok az alábbi tájékoztatásokat adták:

#### **Elsőfokú építésügyi hatóság (IV. kerület)**

A FŐKÉTÜSZ Kft. IV. kerületi Kirendeltségének munkatársai által végzett éves ellenőrző vizsgálatok megállapításait tartalmazó bejelentések a 2006. év folyamán kezdtek záporozni, amelyek kivétel nélkül „életveszélyes állapot” megállapítást tartalmaztak. A hatóság a hivatal jegyzőjével konzultálva a nagyszámú ügyirat feldolgozása során azt a gyakorlatot alakította ki, hogy nem vizsgálja felül az ellenőrzést végző szolgáltató megállapítását, hanem elfogadva azt, hatósági kötelezést ad ki a tulajdonosok részére a hiányosságok, hibák elhárítására. A kötelezésekben felhívták a tulajdonosok figyelmét, hogy a FŐKÉTÜSZ Kft. szakvéleményével kapcsolatos bármilyen vita, tényállás tisztázása a szolgáltató hatásköre. A FŐKÉTÜSZ Kft. IV. kerületi Kirendeltség vezetőjével a hatóság is többször egyeztetett, többnyire telefonon, mert számukra is meglepő volt az előző évekhez képest hirtelen életveszélyessé vált kémények számának megnövekedett mennyisége. Az irodavezető tájékoztatása szerint ennek az volt az oka, hogy a korábbi ellenőrzések lazábbak voltak, emellett a fűtési időszakban évente előforduló tragikus, sokszor halállal végződő balesetek is azt támasztották alá, hogy mind vidéken, mind a fővárosban a kémények elavultak, karbantartásukra a tulajdonosok nem fordítanak kellő figyelmet.

Az építési hatósághoz megküldött életveszélyes állapotot tartalmazó szakvéleményekre kivétel nélkül hatósági kötelező határozatot adtak ki, részben megtiltva a veszélyes állapotú égéstermék-elvezetők használatát, részben a hibák, hiányosságok elhárítását, kijavítását írták elő. Tapasztalataik ebből az időszakból az alábbiak.

A kézbesített kötelező határozatokat a közös képviselők átvették, majd:

- a) közgyűlésen ismertették a tulajdonosokkal, de azok nem szavazták meg a szükséges felújításokra fordítandó pénzüsszeget (eladósodott, közös költséget sem fizető tulajdonosi közösségek, ahol az épületek egyébként is romos állapotúak, elhanyagoltak) – ezek az ügyek túlnyomó részben jelenleg is eljárási bírságolási szakaszban vannak;
- b) a tulajdonosok tudomásul vették a kötelező határozatban foglaltakat, de teljesíthetetlennek ítélték az összeg nagysága miatt a ráfordítandó költséget, ezért azóta folyamatossá váltak a viták, közös képviselő leváltások történnek, némely tulajdonos egy-egy kéményt saját költségén önállóan felújítottatott – eljárási bírság

- szakaszban lévő, kevés kivétellel lezárt ügyek;
- c) a közös képviselők felkeresték a hatóságot, illetve a FŐKÉTÜSZ Kft. kirendeltségét, egyeztettek az eleinte még valóban kezdetlegesen fogalmazott, azóta már korszerűsített nyomtatványon felsorolt és megjelölt elvégzendő munkák tekintetében, pontosítva azokat – ezekben az ügyekben egyesek megfellebbezték a kötelező határozatot, és a másodfokú hatóság helybenhagyta a kötelezést, némelyek pedig csak az első illetve másodfokban kiszabott bírságot fellebbezték meg, illetve határidő módosításokat kértek a teljesítésekre, és folyamatosan vagy alkalmilag egy-két hibát elhárítanak;
  - d) a tulajdonosi közösségek komolyan vették a FŐKÉTÜSZ Kft. figyelmeztetését, tervszerűen nekifogtak a kémények kijavításának, szükség szerint teljesítési határidő hosszabbítást kértek a hatóságtól, majd az eljárás végén igazolták a kötelezettség teljesítését, így az eljárást megszüntették.

Némely esetben az anyagilag már „kivérzett”, de a kötelezettségüket teljesítő tulajdonosoktól a hatóság elfogadta a FŐKÉTÜSZ Kft. szakvéleménye helyett – melynek igen magas ára van – a következő soros kéményseprő ellenőrzés jegyzőkönyvét, mely igazolja, hogy a hibák elhárultak, életveszély továbbiakban nem áll fenn.

A 2008-2009. évben a hatósághoz továbbított FŐKÉTÜSZ Kft. általi megkereséseket már körültekintőbben intézték. Felhasználva korábbi tapasztalataikat rendszeres kapcsolatot tartottak telefonon, illetve írásban, szükség szerint helyszíni bejárással a szolgáltató kirendeltség vezetőjével. Ha használaton kívüli kéményekről szólt az életveszélyes jelzés, csak akkor kötelezték átépítésre a tulajdonost, ha a kémény állapotából eredően olyan veszélyhelyzetről volt szó, amely a közterületen, illetve a telken élőket, járókelőket is veszélyeztetette, illetve a szomszéd épület tulajdonosait érintette, vagyoni kárt okozhatott. Erről a közös képviselőkkel tartott, a döntés meghozatala előtti helyszíni szemlén győződtek meg.

Használatban lévő kéményeknél veszélyfelhívást tartalmazó szolgáltatói megkeresés esetén az építéshatóság az Étv. 47. § (1) bekezdés c) pontja, valamint (2) bekezdés b), c), d) pontjai alapján a használat megtiltása mellett a hibaelhárításra a kötelezést kiadta. A FŐKÉTÜSZ Kft. értesítő nyomtatványán szereplő adatokból kiderült, hogy „a helyszínen a figyelmeztetést átvette” rovat alapján a tulajdonos előzetesen értesült-e a veszélyjelzésről, illetve kapott-e felszólítást a hibák elhárítására.

Áttekintve az elmúlt évek intézkedéseit a hatóság megállapította, valóban eljárási hiba, hogy a határozatok meghozatala előtt nem minden esetben tartottak helyszíni szemlét (az égéstermék elvezetők szakszerű vizsgálatából eredő belső hiányosságok megállapításánál erre nincs is szükség, hiszen a hatóság nem bírálja felül a szolgáltatót), illetve nem történt ügyfélértesítés az eljárás megindításáról. A részemre megküldött tájékoztatás szerint ezeket a hiányosságokat a jövőben kiküszöbölik. Amennyiben a FŐKÉTÜSZ Kft. megkeresése hibás adatokat tartalmaz, írásban felszólítják a szolgáltatót az adatok pontosítására, ennek hiányában nem tudják lefolytatni az eljárást. A hatóság értékelése szerint tapasztalataik alapján immár körültekintőbben intézik az égéstermék elvezetők ellenőrzésével és hiányosság megállapításával kapcsolatos ügyeket, hatékonyan együttműködnek a szolgáltatóval, fokozottabb figyelmet fordítanak a tényállás tisztázására. A fentiekben feltárt eljárási hibákat pedig meg fogják szüntetni.

### **Elsőfokú építésügyi hatóság (XIII. kerület)**

A FŐKÉTÜSZ Kft. által „életveszélyes üzeműnek” minősített kémények ügyeinek intézése számos eljárásjogi, jogtechnikai és jogalkalmazási problémákat okoz a napi

gyakorlatban.

### **1. Tényállás tisztázása**

Az ügyben eljáró építésügyi hatóság döntése (intézkedése) a kéményseprő-ipari szolgáltató szervezet (továbbiakban: szolgáltató) életveszély bejelentési dokumentumán a BM r., valamint az Étv. vonatkozó előírásain alapul.

A döntéshozatal előtti tényállás tisztázásához az eljáró hatóság helyszíni szemlejére vagy ellenőrzésére is szükség lenne. Az ügyek jelentős többségében azonban a szolgáltató által veszélyesnek minősített kémények helyszíni megtekintéséhez magántulajdonú lakásokba, elzárt üres padlástérbe, vagy az épület tetőszerkezetére kellene bejutni, illetve feljutni. Így az ilyen jellegű hatósági ellenőrzések időigényesek, és több esetben meg is hiúsulhatnak, ami az azonnali életveszély elhárítási intézkedés késedelmét is maga után vonja. Az eljáró hatóság ezért sokszor kénytelen a tényállást a szolgáltató ellenőrzési dokumentumára alapozni. Gyakori, hogy a szolgáltató életveszély bejelentése pontatlan adatokat, illetve félreérthető javaslatokat is tartalmaz. Ilyen esetek tisztázása késlelteti a hatósági intézkedés gyors meghozatalát.

### **2. Életveszélyes üzemű kémények használatának megtiltása**

A hatóságnak az Étv. 47. § (2) bekezdés b) pontja alapján el kell rendelnie az építmény, építményrész (jelen esetben kémény) életet, illetve egészséget veszélyeztető használatának megszüntetését. Ez a gyakorlatban az adott kéménybe bekötött tüzelőberendezés üzemén kívül helyezését jelenti. A fűtő berendezések üzemén kívül helyezésének ellenőrzése az ügyek jelentős száma miatt aránytalanul nagy terheket ró az építésügyi hatóságokra. Az ellenőrzést számos egyéb körülmény is nehezíti (pl. lakásokba való bejutás). A kötelezettség kikényszerítésére alkalmazható jogi eszközök (pl. eljárási bírság, hatósági végrehajtás) különösen a fűtési szezonban nem bizonyulnak hatékonyak. Ezért a gyakorlatban az ilyen jellegű kötelezettségek teljesítése nem, vagy nagyon nehezen kényszeríthető ki.

### **3. Hatósági döntés (határozat) közlése**

A XIII. kerületben a veszélyes üzemű kémények 90%-a társasház tulajdonú épületekben található. A szolgáltató ugyan megnevezi bejelentési dokumentumában a társasház közös képviselőjét ellátó személyt vagy szervezetet, de több esetben előfordult, hogy ezen adatok nem voltak valósak vagy pontosak. Jelenleg a társasházak közös képviselőjét ellátó személyekről vagy szervezetekről még nincs nyilvántartás. E körülmény nehezíti, és sokszor hátráltathatja a gyors hatósági intézkedés meghozatalát.

Komoly problémát okoz, hogy a társasházi törvény 50. § (2) bekezdése szerint az építésügyi hatósági eljárásban meghozott határozatot – jogorvoslat biztosításával – valamennyi tulajdonostárs részére kézbesíteni kell. E rendelkezés alkalmazása a nagyszámú ügyféli kör miatt hátráltathatja a kémények helyreállítására vonatkozó döntés jogerőre emelkedését. Tekintettel arra, hogy a kéményszerkezetek és azok tartozékai osztatlan társasházi közös tulajdonban vannak, ezért a hatóság álláspontja szerint a társasházi törvény 3. § (1) bekezdése alapján a szükséges veszélytelenítésre, illetve helyreállításra a társasházi közösséget kell kötelezni. Véleményük szerint ezért jogszerű közlési módja a döntés kézbesítésének, ha azt a társasház közös képviselőjének küldik meg. Felvetődik azonban az a probléma, hogy a kéményhasználat megszüntetése miatt szükséges a tüzelőberendezések használatának megszüntetése is, de a tüzelő, illetve fűtőberendezések magántulajdonban vannak. Ilyen esetekben a hatóság döntése magántulajdont is közvetlenül érinti, ezért a döntés közös képviselő részére történő kézbesítése esetén a magántulajdonosok nem tudnak élni a jogorvoslati jogukkal. Ugyanakkor a hatóság az életveszélyre tekintettel a döntését (intézkedését) azonnal végrehajthatónak nyilvánítja, és a jogorvoslati kérelmek benyújtásának a döntés végrehajtására vonatkozó halasztó hatálya nincsen.

A XIII. kerületben a kémény-veszélytelenítési ügyek száma 150-200 közötti. A

határozatok hirdetményi úton történő közlésének előkészítése és alkalmazása is aránytalanul nagy terheket ró az építésügyi hatóságokra. Véleményük szerint az egységes jogalkalmazás érdekében szükség lenne a döntések közlési módjára vonatkozó minisztériumi állásfoglalás kiadására.

#### **4. Döntés végrehajtása**

Az építésügyi hatóság a kémény-helyreállítás szakszerűségét teljes bizonyossággal nem tudja megítélni. Ezért a hatóság rákényszerül a szolgáltató ellenőrzésére. Gyakori, hogy a helyreállítás megtörténtét nem jelentik be a szolgáltatónak és így a helyreállítás szakszerűsége kérdéses marad. A társasházak döntő többsége nem tesz eleget a helyreállítási kötelezettségének. Gyakoriak a teljesítési határidő-hosszabbítási kérelmek is.

A Ket. a teljesítési határidő meghosszabbítását illetően csak fizetési kötelezettség teljesítésével kapcsolatban tesz szabályokat, ezért problémát jelent már a teljesítési határidő meghosszabbítására vonatkozó döntés indokolása is.

A kémények életveszély-elhárításával és helyreállításával kapcsolatban felmerülő jogtechnikai és jogalkalmazási problémák megoldására szükséges lenne a BM r. felülvizsgálata, pontosítása, valamint a jelzett eljárásjogi kérdésekben a már említett minisztériumi irányelv vagy állásfoglalás kiadása.

#### **Elsőfokú építésügyi hatóság (XIV. kerület)**

A lakóépületek kéményeinek javítása, életveszély elhárítása tárgyában a FŐKÉTÜSZ Kft. kezdeményezésére – a többi fővárosi kerülethez hasonlóan – nagyon sok hatósági intézkedést kell kezdeményezniük. Sok esetben a Ket. 29. § (4) bekezdés b) pontja alapján, azaz amennyiben a hatóság a kérelem beérkezésétől számított öt munkanapon belül érdemben dönt, úgy az eljárás megindításáról szóló értesítés kiadása mellőzhető.

FŐKÉTÜSZ Kft. hatósági intézkedést kérő levelét minden esetben megelőzi az általa végzett helyszíni vizsgálat, melyről az érintett tulajdonosokat a helyszínen tájékoztatja, és írásbeli tűzrendészeti figyelmeztetőben írja le a tapasztalt hiányosságokat.

Az építési hatóság az eljárást megelőzően helyszíni szemlét nem tart, mert megfelelő kéményseprő-ipari felkészültséggel, a vizsgálatához szükséges műszerekkel nem rendelkezik, a kéményseprői megállapításokat nem tudja kétségbe vonni.

Sajnálatosnak tartja a kerület a következőket:

A FŐKÉTÜSZ Kft. szakemberei a hatósági intézkedést kérő megkeresésben sok esetben valótlan adatokat (pl. nem létező közös képviselő neve és címe) közölnek, ezzel a hatóságnak – az új közös képviselő felkutatása miatt – nagy mennyiségű többletmunkát okoznak.

Olyan esetben is hatósági intézkedést kezdeményeznek, amikor az állampolgár a szabálytalanság megszüntetésére már tett lépéseket, de a szakvéleményt még nem rendelte meg náluk, és olyan eset is előfordul, amikor ellenőrzéseik során olyan vizsgálatokra is szakvélemény beszerzésére kötelezik az állampolgárt, ami ott helyben és azonnal elvégezhető lenne a részükről.

A kerület Építéshatósági Osztálya is több esetben kezdeményezett egyeztető tárgyalást a FŐKÉTÜSZ Kft. kerületi kirendeltségének vezetőjével, hogy csak a ténylegesen életveszélyes esetekben kérjenek hatósági intézkedést, ám ez nem vezetett eredményre.

Véleményük szerint a legnagyobb probléma az, hogy a FŐKÉTÜSZ Kft.-nek nincs felügyeleti szerve. Az állampolgárok a polgármesteri hivatalok építéshatósági osztályaitól várnak segítséget, amelyeknek nincs hatáskörük, sem megfelelő szakirányú felkészültségük a felvetett problémák kezelésére, a kéményseprői megállapítások felülvizsgálatára. Hatósági intézkedéseiknél mérlegelés nélkül el kell fogadják a FŐKÉTÜSZ Kft. megállapításait és intézkedés kéréseit, különös tekintettel az életveszélyes állapot jelzésére, annak megszüntetésére.

### **Első fokú építésügyi hatóság (XV. kerület)**

Az épületek égéstermék elvezetőinek tervezése, építhetőségi engedélyezése, ellenőrzése, valamint a meglévő kémények használata során végzett ellenőrzése sok fejtörést okoz a tervezőknek, az eljáró hatósági ügyintézőknek, az építetőknek, a szomszédoknak és az ingatlanok tulajdonosainak. A kémények ügye tehát nagyon széles körben érinti az embereket.

A hatóság évek óta küzd a jelenséggel, hogy a FŐKÉTÜSZ Kft. figyelmeztető levélben bejelentést tesz a kerület jegyzőjének, hogy egy adott ingatlanon „közvetlen életveszélyt” észlelt ellenőrzése során. Ilyen esetben a hatóság köteles intézkedni, mégpedig a lehető legrövidebb időn belül. A Ket. 29. § (2) bekezdés c) pontja szerint a hatóság köteles a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén hivatalból megindítani az eljárást, ha életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről szerez tudomást. Azaz, ha a szolgáltató írásban jelzi, hogy életveszélyes helyzetet állapított meg, akkor azt az építésügyi hatóság nem kérdőjelezi meg, hanem a lehető legrövidebb időn belül megteszi a szükséges intézkedést, vagyis kötelezi a tulajdonost az életveszély megszüntetésére. Ilyen esetekben az eljárás megindításáról nem kell (és általában nem is szokták) értesíteni az érintetteket. A Ket. 29. § (3) bekezdés b) pontja szerint az értesítés mellőzhető, ha az eljárás megindítása után a hatóság öt munkanapon belül érdemben dönt.

A FŐKÉTÜSZ Kft. által észlelt (életveszélyt jelentő) problémák különösen az alábbiak.

1. 1/88/2010. számú levelében: *„Fokozott légzárású nyílászárók, légbevezető beszerelése indokolt depressziós szellőzés a gázkészülék közelében”.*
2. 1/157/2010. számú levelében: *„A lakáshoz tartozó (3. lph. 6. ajtó) használatban lévő égéstermék elvezető berendezés (kémény) dugult. Kéményseprő-ipari módszerekkel nem tisztítható, így a használata életveszélyes! A kémény bélelése, helyreállítása szükséges”.*
3. 1/347/2009. számú levelében: *„Az újjáépített kémény belső falazatán vastag szurok réteg lerakódás képződött. A tetőjárda hiányzik. Az ikerkémény (gáz, bélelt, szilárd) kiégetésig a kémény használata TILOS!”*
4. A 2008. 12. 09-én kelt, 11KMÜ-11számú levelében: *„Szükséges a konyhában, illetve a WC-ben telepítésre került mesterséges megszívó ventilátorok megszüntetése. A hiba kijavításáig a tüzelőberendezés használata Tilos és Életveszélyes!”*
5. A 2008. 01. 14-én kelt, 1/1912008 számú levelében: *„A tárgyi címen telepített gázkészüléknél visszaáramlás tapasztalható (C-40, Junkers) levegő-utánpótlás hiánya miatt. A kéményjárat átjárható. A tüzelőberendezés használata tilos!”*

A fentiekből megállapítható, hogy sok esetben nem a kémények romos, repedezett állapota az észlelt probléma. Ilyenkor kérdés, hogy a tényállás megállapítása hogyan várható el az építésügyi hatóságtól. Mivel a tudomására jutott (szakértőtől származó bejelentés nyomán), hogy életveszélyes állapot alakult ki, onnantól a felelősség is őt terheli. A hatóság úgy véli, hogy ilyen esetben akkor járnak el helyesen, ha a lehető legrövidebb időn belül döntenek. Nem rendelkeznek olyan szakértelemmel bíró munkatárssal, aki felvállalná, hogy esetleg ellentétes szakvéleményt adna. Az előzőekben felsorolt és a hozzá hasonló esetekben rendszerint megtiltják a kémények használatát, de a hibák kijavítására határidőt jellemzően nem állapítanak meg. A kikötés az ilyen esetekben az, hogy amíg a FŐKÉTÜSZ Kft. nem igazolja, hogy a kémény rendeltetésszerűen és biztonságosan használható, addig nem használható. A Ket. 72. § (1) bekezdés df) pontja szerint a kötelezettséget előíró határozatnak tartalmaznia kell a kötelezettség teljesítésének határidejét vagy határidejét és az önkéntes teljesítés elmaradásának jogkövetkezményeit. A Ket. 140. § (1) bekezdés d) pontja úgy rendelkezik, hogy ha a teljesítés elmaradása a kötelezettek felróható, a kötelezettel szemben vagyoni helyzete és jövedelmi viszonyai vizsgálata nélkül eljárási bírságot



szabhat ki. Ezek alapján tehát nem a hatóság arroganciája a bírsággal való fenyegetőzés, hanem törvény által előírt kötelezettsége.

Bár a kötelezéseiket követően többször előfordult már a lakosság részéről panasz, nem volt olyan tömeges, mint 2010 első felében a Budapest XV. kerület egyik lakótelepén található társasházak tulajdonosaitól, közös képviselőitől és civil szervezetektől érkezett észrevételek és kifogások. Akkor döntöttek úgy, hogy egyeztető tárgyalást kezdeményeznek, melyre valamennyi érdekelt felet meghívták. Ezen a tárgyaláson felvetett problémák az alábbiakban foglalhatók össze:

1. A tulajdonosok egyáltalán nem-, vagy nem időben kapnak értesítést a FŐKÉTÜSZ Kft-től a tervezett ellenőrzésről. A kiértesítés módját és idejét pontosan szabályozza a Kgy.r. 5. § (4) bekezdése, mely szerint a szolgáltató a munka megkezdése előtt kellő időben – de a munka megkezdése előtt legalább 8 nappal megelőzően – köteles a tulajdonost írásban vagy hirdetmény útján értesíteni. A kiértesítés – többalakos, illetve többszintes épület esetén kapualji hirdetmény (plakát), laza beépítésű (családi házas) lakóterületeken az utcasarkokon jól látható módon elhelyezett hirdetmény (plakát) útján valósul meg. A kiértesítés ismételt esetben (pl. első alkalommal, zárt lakás stb.) névre szóló, tanúk előtt postaládába helyezett értesítéssel történik.

2. A kéményseprők az ellenőrzés során érthetetlen jegyzőkönyvet adnak át a tulajdonosoknak.

3. A tulajdonosok jelzése szerint a FŐKÉTÜSZ Kft. sok esetben a lakásokba, illetve az épületekbe be sem megy, valamint nem tesz eleget a BM rendeletben foglaltaknak, azaz szabálytalanság észlelése esetén nem hívják fel a tulajdonos figyelmét annak megszüntetésére.

4. A társasházak közös képviselői nincsenek hivatalosan nyilvántartva.

5. Nincs egyértelműen tisztázva a társasházi alapító okiratokban, hogy az egyes kémények közös, vagy külön tulajdonban vannak-e?

6. Több esetben a kéményseprő járda hiánya miatt jelezte a FŐKÉTÜSZ Kft. az életveszélyes állapotot. A BM r. 2. § (2) bekezdés c) pontja közvetlen élet- vagy tűzveszély kategóriába sorolja a kémény tisztítási feltételeinek hiányát (így különösen, ha a kémény megközelítése nem biztosított). Nem tudni azonban, hogy vizsgálták-e, hogy más módon megoldott vagy megoldható-e ez a feltétel.

7. A FŐKÉTÜSZ Kft. az építésügyi hatósághoz érkező bejelentésből nem derül ki, hogy megtörtént-e a tulajdonos értesítése az észlelt szabálytalanságról. A hatóság abban a hiszemben hoz határozatot, hogy feltételezi annak megtörténtét. Ám a visszajelzések inkább arra utalnak, hogy a helyszínen megfelelőnek mondott kéményekről derül ki (a kötelezést tartalmazó döntésből), hogy életveszélyesek.

8. A FŐKÉTÜSZ Kft. nem szakhatóság, ezért a szakvéleménye ellen nincs biztosítva a jogorvoslat lehetősége. Még az sem tisztázott, hogy ki adhat esetleg ellenszakvéleményt.

9. A társasházaknak a kémények javítása olyan anyagi terhet jelent, amihez nagyobb segítséget várnak.

10. A FŐKÉTÜSZ Kft. által tett bejelentésekből a hatóság több esetben nem tudja beazonosítani a szabálytalan kéményt, kéményeket.

Budapest területén az építésügyi hatóságok évente százas nagyságrendben kapnak erről szóló megkeresést és indítanak ezek alapján építésrendészeti eljárást. Egyrészt az ügyek nagy száma miatt, másrészt a sürgős intézkedés követelménye miatt az építésügyi hatóságnak nincs lehetősége arra, hogy egy ilyen értesítés kézhezvétele után helyszíni szemlét tartson. Nem csak a fentiek miatt, hanem azért sem, mert az építésügyi hatóság ügyintézője, az általa tartott szemlén, a kéményre vonatkozóan semmilyen érdemi megállapítást nem tudna tenni, hiszen sem megfelelő felszerelésük nincs a kémények vizsgálatához, sem az ehhez szükséges speciális szakértelemmel

nem rendelkeznek. Ez nem is követelmény azonban, hiszen a kémények üzemeltetésének, ellenőrzésének, építésének és használatbavételének rendszere az, hogy az önkormányzattal szerződött kéményseprő-ipari közszolgáltató végzi a szakfeladatot, a hatóság pedig a reá ruházott közhatalommal élve, segít érvényre juttatni a szakmai követelményeket.

A hatóság álláspontja az, hogy nincs is lehetősége felülbírálni a kéményseprő szakvéleményét. Még ha úgy tekintjük is, hogy a kéményseprő szakvéleményét a Ket. szerint, mint szakértői véleményt, nem kötelező jelleggel veszi figyelembe a hatóság – tehát nem úgy, mint a szakhatósági állásfoglalást, amely köti az eljáró hatóságot – de az abban foglaltakat nem elfogadni olyan felelősséget és indokolási kötelezettséget jelentene, amelyet az eljáró hatóság nem tud felvállalni.

A hatóság tapasztalataik szerint az állampolgári panaszok egy része arról szól, hogy a kéményseprők által adott szakvélemény megalapozatlan, hiszen „fel sem mennek a tetőre”, „amikor legutóbb itt voltak, még mindent rendben találtak”, „nem is lehet tudni, hogy pontosan melyik kéményről beszélnek”, „a számlából az sem derül ki, hogy hány kéményről és milyen vizsgálatról szól”. Ilyen és ehhez hasonló érveket, panaszokat hallhatnak, amikor az ügyfelek személyesen vagy levélben hozzájuk fordulnak. Az igazi elégedetlenség a kéményseprők munkáját illeti, az ügyfeleknek nem is a hatósággal van problémájuk, ám mivel az eljárást a hatóság indítja meg, a panaszokkal is hozzájuk jönnek.

Amikor az értesítés megérkezik a hatósághoz valamely épület életveszélyes kéményéről, a hatóság a lehető legrövidebb időn belül meghozza döntését a kémény használatának megtiltásáról, illetve ezen felül a hiányosságok megszüntetéséhez szükséges munkák elvégzéséről. A döntés tartalmazza azt is, hogy a munkák szakszerű elvégzését a kéményseprő szakvéleményével kell igazolni.

A határozatot a fennálló életveszélyes helyzet okán fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatónak nyilvánítják, bár nem jellemző, hogy a kötelezettek jogorvoslati jogukkal éljenek. A döntés – a Ket. előírásai szerint – tartalmazza a nemteljesítés esetén a hatóság által alkalmazott szankciót is, ami minden esetben eljárási bírság kilátásba helyezése. A bírság összege társasházi tulajdon esetén lévén a társasház jogi személy valóban 1.000.000 forintig terjedhet.

Életveszélyes kémények esetében az eljárás megindításáról szóló értesítést korábban valóban mellőzték. Azért, mert ha a hatóság 5 munkanapon belül döntést hoz, akkor nem kötelező az értesítés. Ha tömeges méretekben kell határozatokat kibocsátani, akkor az előírt határidő általában nem tartható és a hatóság ezért 5 munkanapon túl hozza meg döntését.

Álláspontjuk szerint az életveszélyes kémények esetében az ügyfeleket nem éri joghátrány, ha az eljárás megindításáról külön értesítést nem kapnak. Hiszen ezekben az esetekben a hatóság nem folytat le egy klasszikus bizonyítási eljárást a döntéshozatal előtt, amire az ügyfélnek különösebben fel kellene készülnie. Ugyanis egy építésrendészeti eljárás megindításáról szóló értesítésnek ez lenne az egyik legfőbb indoka. Az építésügyi hatóság a kéményseprő értesítését megkapva, tulajdonképpen mérlegelés nélkül hozza meg a döntését.

A Korm. r. egyébként csak a kérelemre induló eljárásokban teszi kötelezővé az építető értesítését az eljárás megindításáról.

A hatóság szerint valóban viasz helyzet, hogy a kéményseprő szakvéleményével szemben – ellentétben bármelyik hatóság döntésével – nincs mód jogorvoslatra. Vonatkozik ez azokra az engedélyezési eljárásokra is, amelyekben a kémény megfelelését kell kéményseprő szakvéleménnyel igazolni. Több tervező és építető állítja, hogy amennyiben nem valamelyik nagy és ismert kéményrendszert gyártó cég (Schiedel vagy Leier) rendszerét használják, a kéményseprő nem ad hozzájárulást a használatbavételi engedély kiadásához. Az építető csak az adott településen kéményseprő közszolgáltatást végző céghez – a XV. kerületben csak a

FŐKÉTÜSZ Kft-hez – fordulhat.

A hatóság a teljesítésre igyekszik olyan határidőt szabni, hogy az reálisan megvalósítható legyen, figyelembe véve a várható anyagi ráfordítás szükségességét, a veszély jellegét és nagyságát, például azt, hogy a veszélyes kémény az állagromlásával (pl. ledőlés veszélye) veszélyezteti-e a környezetét. Amennyiben a tulajdonosok részéről együttműködési készséget tapasztalnak, hatóság soha nem él a bírságolás eszközével, hiszen ezekben az esetekben, ha érzékelhető szándékot látnak a teljesítésre, a bírságolás csak anyagi forrásokat vonna el a tulajdonostól, még nehezebbé téve a teljesítést. Ilyen esetekben, ha a hiba jellege megengedi, határidő hosszabbítást engedélyeznek, vagy ha a legsürgősebb munkák tekintetében részteljesítés történt, a hátralévő munkákra hosszabb határidőt engedélyeznek.

Például az egyik társasház közös képviselőjével egyeztetve a hatóság javaslata volt, hogy az elkészült kéményeket vizsgáltsák meg, és ha van rá mód, kérjék a FŐKÉTÜSZ Kft-t, hogy a következő kéményellenőrzésig tekintsen el a kéményseprőjáradék hiányától. A próbálkozás sikerrel járt, a FŐKÉTÜSZ Kft a megoldást elfogadta, így a tulajdonosok néhány hónapos haladékot kaphattak és addig is mentesültek a hátrányos jogkövetkezmények pl. a használat megtiltása alól.

A hatóság válaszában felhívta a figyelmet arra, hogy a kémények hibáinak, hiányosságainak súlyos, akár halált okozó következményei is lehetnek. Kérdéses, hogy a hatóság által tanúsított ügyfélbarátság, megértő, emberséges hozzáállás, a szankcionálás elmaradása meddig tartható és egy esetlegesen bekövetkező tragédia esetén kié a felelősség. Meddig kell a hatóságnak elmennie, hogy az életveszély megszüntetéséhez szükséges döntését kikényszerítse, és vajon hol kezdődik, és meddig terjed a tulajdonos felelőssége, ha a hatóság döntését rajta kívül álló, elsősorban anyagi okok miatt nem tudja végrehajtani? A hatóság szerint ezek nehezen megválaszolható kérdések, de az leszögezhető, hogy a jogszabályi környezet megfelelő irányba való megváltoztatásával csökkenteni lehetne az ehhez hasonló ügyek számát.

Végezetül a kerület összefoglalta javaslatait arra vonatkozóan, hogy milyen jogszabály alkotási és adminisztratív lépésekre lenne szükség ahhoz, hogy a jelenlegi, valóban sok problémát okozó helyzet valamelyest javulhasson:

1. Egy pontos, naprakész nyilvántartás szükséges minden ingatlan minden kéményéről olyan módon, hogy a kéménynek a nyilvántartásban szereplő azonosítója a hozzá tartozó kéményen legyen feltüntetve, méghozzá roncsolásmentesen, el nem távolítható megoldással (pl. egy befalazott fémlemezen, vagy szerelt kémények esetén szegeccseléssel stb.). Az azonosítót a kémény a létesítése után elvégzett kéményvizsgálat alkalmával kapná meg. Ezzel egyidejűleg a kéményseprő a kéményt nyilvántartásba is venné.

2. A kémények építése, bontása, valamint a kéményekkel kapcsolatos bármilyen lényeges paraméterét érintő átalakítás építésügyi hatósági engedélyhez kötött kellene, hogy legyen. Így biztosítható a nyilvántartás naprakésztsége.

3. Meg kellene teremteni valamiféle „jogorvoslati” rendszert, hogy az adott településen a közszolgáltatást végző kéményseprő szakvéleményével adott esetben vitába lehessen szállni.

4. Felül kellene vizsgálni azoknak a hibáknak, hiányosságoknak a körét, amelyekre hivatkozva egy kéményt életveszélyessé lehet minősíteni. A „gumi” jellegű megfogalmazások körét pontosítani kellene (pl. „a kémény megközelítése nem biztosított”).

5. Rá kellene szorítani a kéményseprőt, hogy az általuk készített vizsgálati jegyzőkönyv pontosabb, részletesebb, érthetőbb és nem utolsó sorban, olvasható legyen.

### **Első fokú építésügyi hatóság (XVI. kerület):**

A kerületben 2007-től kezdve évi kb. 360 db ügy keletkezett, melyben a FŐKÉTÜSZ Kft.

átjelentési kötelezettségeivel élve felhívta a szabálytalan kémények állapotára a figyelmet, ami jelentősen megterheli az építésügyi hatóság munkáját.

Mivel az építésügyi hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel és műszerekkel a kémények állapotának felülvizsgálatára, ezért minden esetben kötelező határozatot adtak ki a kijavítandó munkálatokra, a szükségesnek ítélt határidő megjelölésével. Ezekből az ügyekből rengeteg lakossági panasz keletkezett. Sokan sérelmezték a nem megfelelő kéményseprő-ipari tájékoztatást arra hivatkozva, hogy náluk nem járt senki, illetve ha évekig béleletlenül működött a falazott gázkéményük, akkor miért most vált életveszélyessé, valamint a kibélelés 100-200 ezer Ft-os összegét miből teremtsék elő.

A FŐKÉTÜSZ Kft-t a hatóság tájékoztatta, hogy az Étv 47. § (2) bekezdése alapján csak a valóban életveszélyt jelentő megkeresésre fognak határozattal kötelezést kiadni. Egyéb esetekben, ha nincs közvetlen életveszély, élve az Étv. 47. § (1) bekezdés adta lehetőséggel, melyben a hatóság *elrendelheti* a kijavítást, ott csak felhívják az ügyfelek figyelmét a kijavítás szükségességére. Ennek eredményeként 2010-re már csökkentek a megkeresések, ezáltal a lakosság már nem veszi zaklatásnak a figyelmeztetést.

Azt is meg kell jegyezni, hogy az életveszély felhívásra kiadott határozat tartalmát – melyben a tüzelőberendezés használatát megtiltják – névleges intézkedésnek érzik, hiszen a valódi végrehajtást nehezen tudják érvényesíteni.

A XVI. kerületből – kijelölés útján – megkapott kéményseprő-ipari kötelezéseknél sokkal több hibát érzékelnek a FŐKÉTÜSZ Kft. eljárásával kapcsolatban. Tapasztalatuk szerint egy 40 lakásos társasházban két lakást érint a béleletlen gázkémény esete. Ha hiányzik a kéményseprőjárda a tetőről, esetleg a kéményfedő is, akkor ezekre a munkálatokra is egy felhívást bocsájt ki, miszerint életveszélyes a kémény állapota. Amennyiben a szolgáltató, nem nevezi meg pontosan azokat a konkrét lakásokat, ahol fennáll a béleletlen állapot, úgy a kötelezést és a kéményhasználat megtiltását azonnal el kell rendelnie a hatóságnak az egész épületre vonatkozóan. A tényállás tisztázása – hogy melyik lakás érintett – hosszabb időt venne igénybe, és az addig felmerült balesetekért az Építésügyi Hatóság nem kívánja a felelősséget felvállalni. Ezért megy ki az egész társasházat érintő kötelezés, amit az ügyfelek sérelmeznek. Ez is alátámasztja azt a tényt, hogy a szolgáltató gyakorta pontatlan adatokat, illetve félreérthető javaslatokat tartalmazó felhívásokat bocsájt ki.

Általánosságban – tapasztalatuk szerint – törvénysértőnek is nevezhető az az állapot, ha egy szolgáltató, szervezet egymással összefüggő (terveztetés, szakértés, kivitelezés) tevékenységekben kizárólagosan jogosult eljárni. Változtatni kell a jogszabályokon, szükséges beépíteni egy felügyeleti szervet, akihez felülvizsgálati kérelemmel lehet fordulni. Külön kell választani a feladatköröket, mert a jelenlegi állapot sorozatos visszaélésekre ad alkalmat.

Következő probléma – amivel egyéb eljárásaik során is szembesültek – hogy a társasházak közös képviselőinek nincs olyan jellegű nyilvántartása, mint pl. a társadalmi szervezeteknek. Sok időt vesz igénybe, amíg a hatóság kideríti a közös képviselő címét, elérhetőségét. Teljesen életszerűtlen, hogy a tulajdoni lapokból lekért, esetenként akár száz ingatlantulajdonost egyenként levélben keressenek meg.

### **Másodfokú hatóság (Budapest Főváros Kormányhivatala Építésügyi Osztály)**

A kéményseprő-ipari szolgáltató különleges szakmai ismerete alapján a szakterületére szakvélemény kiadására jogosult. Általános esetben az elsőfokú építésügyi hatóság eljárása során – a tényállás tisztázása keretében – a szakvéleményben foglaltakat mérlegelheti, azzal szembe egy másik szakvélemény megállapításait állíthatja.

Miután a BM r. 2. § (2) bekezdése tételesen rögzíti a kémények esetében a közvetlen élet-

vagy tűzveszélyt jelentő állapotokat, valamint, hogy jogszabály meghatározza a szakvélemény készítésére jogosult szervet, ezért ezekben az esetekben ellenszakvélemény készítésének nincs helye. Ebből adódóan a tulajdonosnak a veszélyhelyzet elhárításának, a kémények használatbavételének igazolására szolgáló szakvéleményt is ugyanezen szervtől kell kérnie.

A vonatkozó jogszabályokból levezethetően az elsőfokú építésügyi hatóságnak az élet- vagy tűzveszély tudomására jutását követően azonnal intézkednie kell. A jogszabályban meghatározott veszélyhelyzetet jelentő körülmények tekintetében mérlegelési lehetősége nincs.

Az intézkedés megtételénél a legfontosabb az időtényező, mivel ha a hatóság nem intézkedik időben, vagy az intézkedése elmarad, a kár, a veszély bekövetkezik. Ilyen azonnali intézkedés a jogszabály által életveszélyesnek minősített kémények esetében többek között a kémény(ek) azonnali használatának megszüntetése. (A hatóság számára – függetlenül a joghatóságára, hatáskörére és az illetékességére – közvetlen beavatkozási lehetőséget biztosít az ideiglenes intézkedés a veszélyhelyzet vagy a kárveszély mielőbbi elhárítására.)

Az építésügyi hatóság gyors intézkedéséhez különösen fontos, hogy a kéményseprő-ipari szolgáltató bejelentése (szakvéleménye) pontos legyen, az életveszélyes kémények beazonosíthatósága és az életveszélyt okozó állapot megjelölése tekintetében.

Az intézkedés alapját képező kéményseprő-ipari szakvéleménnyel kapcsolatban az építésügyi hatósági eljárások során a következő hiányosságokat tapasztalták:

1. Sok esetben nem kerülnek megjelölésre azok a lakások, amelyekhez az életveszélyes kémények tartoznak. Ez különösen nagy gondot jelent a többszintes, több lépcsőházas, többlakásos lakóépületek esetében. Ezen hiányosságok a törvényben meghatározott azonnali intézkedés megtételének elhúzódását eredményezik, így az intézkedés megtételéig az eljáró hatóság felelőssége nagymértékben megnő.

2. A kéményjáratok, kéménycsoportok esetében a szolgáltató által használt azonosítók az elsőfokú építésügyi hatóság számára nem ismertek. Nem ismertek továbbá a kémények, kéménycsoportok helyét feltüntető, a szolgáltató nyilvántartásában szereplő alaprajzok sem, melyek a beazonosíthatósághoz szükségesek lennének.

3. A szakvéleményekből nem derül ki, hogy az életveszélyes állapot megszüntetésére, elhárítására az ingatlan tulajdonosának milyen munkálatokat kell elvégeznie, emiatt a hatóság által megadott határidő a tulajdonos számára sok esetben – a kéményseprő-ipari szolgáltatóval való ismételt kapcsolatfelvétel és a szükséges munkálatok egyeztetése miatt – nem tartható, ezért az intézkedése is elhúzódik. Ebből adódóan a hatóság részéről az életveszély mielőbbi megszüntetése érdekében tett végrehajtási intézkedéseket az érintett tulajdonosok nagymértékben sérelmezik.

4. A műszaki tartalom hiánya megnehezíti az életveszély mielőbbi elhárítását. Előfordult olyan eset is, ahol az életveszélyt megállapító szakvélemény használaton kívüli kéményre szólt. Az életveszélyt megállapító szakvéleményre a hatóságnak intézkednie kellett.

Mindezek alapján megfontolandó a kémények építésével, átalakításával, valamint a kémények élet-, vagy tűzveszélyt jelentő állapotainak megjelölésével kapcsolatos jogszabályok felülvizsgálata, a szolgáltatásokkal kapcsolatos felügyelet kialakítása. A felügyelet nélküli szolgáltatással kapcsolatos problémák sok esetben az építésügyi hatóságnál, a konkrét közigazgatási eljárásban csapódnak le, melyek az eljárásban a hatóság részéről nem orvosolhatók. A hatósági munkát nagymértékben elősegítené az egységes kéménynyilvántartás létrehozása, melyből a hatóság és a tulajdonos számára is egyértelműen beazonosítható lenne az eljárás alá vont kémény.

Tekintettel arra, hogy a panaszok jelentős része a fővárosból érkezett, a közszolgáltatást végzők gyakorlatának megismerése céljából a FŐKÉTÜSZ Kft. vezetőjét kerestem meg. Az igazgató által adott választ a jogszabályok ismertetésére szorítókozó rész mellőzésével foglalom össze.

Az ügyfelek adatait az adatvédelmi követelményeket is figyelembe véve tartják nyilván.

Az éves kéményellenőrzés műveleteit a BM r. mellékletével összhangban végzik.

A szolgáltatást igénybe vevők tájékoztatása céljából minden kirendeltségben közzétették az Üzletszabályzatot, mely jól azonosíthatóan tartalmazza fő tevékenységeik egyes lépéseit, a kapcsolódó bizonylatok ismertetését, és a szolgáltatás jogszabályi háttérét.

Szolgáltatási tevékenységüket belső szabályzatokban rögzített technológiai utasítások alapján végzik.

A közvetlen élet- vagy tűzveszély fogalmát a BM r. 2. § (2) bekezdése tartalmazza, míg a tartalék kémények használható állapotban tartásának kötelezettségét a 2. § (1) bekezdésének f) pontja rögzíti. A kémények állapotának megítélésükor a BM r. előírásai szerint járnak el. Az élet- vagy tűzveszélyes helyzetek kezeléséről szóló jogszabályi részek nem tesznek különbséget tartalék vagy működő kémények között.

A BM r. 10. § (5) bekezdése szerint közvetlen élet- vagy tűzveszély esetén a szolgáltató köteles a kémény, illetőleg a tüzelőberendezés használatának azonnali megszüntetésére a tulajdonost írásban felhívni. Egyidejűleg a szolgáltató az elsőfokú tűzvédelmi, illetőleg építésügyi hatóságnak, továbbá gáz-tüzelőberendezés esetén a területi gázzolgáltatónak bejelentést tesz.

Az éves ellenőrzések során észlelt közvetlen élet- vagy tűzveszélyes eseteknél piros színű figyelmeztető nyomtatványt adnak át az ügyfélnek a helyszínen, melyben tájékoztatják az általuk feltárt hiba(k)ról, és felhívják a figyelmét arra, hogy a hiba elhárítását követő sikeres ellenőrzésig a kémény használata tilos. Ezt követően az illetékes hatóságok és a gázzolgáltató felé jelentést küldenek. A közös képviseletet és a lakót levélben is értesítik a helyszíni ellenőrzésen tapasztalt hiányosságokról.

Budapesten az illetékes kerületi hatóságok gyakorlata – a veszélyes kémények kezelésében – nem egységes, de általában az elsőfokú hatóság ilyen esetekben határozatban kötelezi a tulajdonost a hiba elhárítására, és arra, hogy a kémény megfelelőségét a közszolgáltató szakvéleményével igazolja.

A kémények használaton kívül helyezésekor minden esetben vizsgálják a jogszabályi és a műszaki feltételek teljesülését. Amennyiben a tervezett átalakítás a jogszabályi követelményeknek megfelel, úgy a munkálatok megkezdése előtt helyszíni ellenőrzés keretében megvizsgálják, hogy a végrehajtani kívánt változtatások nem okoznak-e a saját vagy más érintett ingatlan használói számára életveszélyes helyzetet. Az átalakítást követően ellenőrzik a tervezett állapotnak megfelelő kivitelezést és az elvégzett munka minőségét. A kéményeket ezután törlik a nyilvántartásukból. Tapasztalataik szerint sok esetben a kéménytulajdonosok nincsenek tisztában a kémények használaton kívül helyezésének, átalakításának jogi és műszaki feltételeivel, valamint azok egyéb következményeivel. Ezzel magyarázható, hogy sokszor bejelentés és előzetes kéményseprő-ipari vizsgálat nélkül hajtanak végre olyan átalakításokat, mellyel – tudtukon kívül – életveszélyes helyzetbe hoznak másokat, vagy önmagukat.

A társaság minden panaszbejelentést haladéktalanul és alaposan kivizsgál. Írásos panaszbejelentésekre 15 napon belül válaszolnak, a személyesen bejelentett panaszokra azonnal reagálnak. Ha a szóbeli panasz nem vizsgálható ki azonnal, vagy az ügyfél nem ért egyet a vizsgálat eredményével, úgy jegyzőkönyvet vesznek fel, melynek egy példányát az ügyfélnek átadják. A jegyzőkönyvekben foglaltakra szintén 15 napon belül reagálnak. Ügyfélszolgálati és

Ellenőri Irodát működtetnek. Az ügyfelek jogorvoslattal felettes szervükhöz, illetve a fogyasztóvédelmi hatósághoz fordulhatnak. Az általános panaszkezelési tevékenységükről és a kapcsolódó információkról ügyfeleiket az Üzletszabályzatban tájékoztatják. Jogos panasz esetén a szükséges intézkedéseket minden esetben megteszik, értesítve erről az érintett ügyfelet is.

Tevékenységüket az alapvető emberi és alkotmányos jogok védelmében, az élet- és vagyonbiztonság, valamint a tüzmelegedés érdekében végzik. Legfontosabb feladatuk az éves ellenőrzéseik megfelelő színvonalával biztosítani ügyfeleik kéményseprő-ipari szempontok szerinti biztonságát és komfortját.

A kémények meghibásodásából eredő legtipikusabb balesetek a halálos szénmonoxid mérgezések, melyeket a rendőrhatalóság vizsgál ki, szakembereinek bevonásával. Az elmúlt öt évben a balesetek egyikénél sem állapították meg a FÖKÉTÜSZ Kft. felelősségét. A nem halálos kimenetelű esetektől nincs pontos információjuk, mert sokszor nem történik hatósági vizsgálat sem, illetve nem kapnak tájékoztatást a lefolytatott vizsgálat eredményéről (pl. ledőlt kémények, tüzesetek, enyhébb mérgezések, stb.).

További kérdéseimre a FÖKÉTÜSZ Kft. igazgatója az alábbiak szerint válaszolt:

Az éves kéményellenőrzés során a munka dokumentálását az alkalmazott sormunkakönyvek testesítik meg.

Az elsőfokú építésügyi-, és tűzvédelmi hatóságok, valamint a gázszolgáltató felé fennálló bejelentési kötelezettségeikkel kapcsolatban megjegyzi, ez idáig egyetlen esetben sem indítottak építésügyi eljárást, az építésügyi eljárás részleteiről ennek okán nem rendelkeznek pontos információkkal. Szerepük a BM r. értelmében az elvégzett munkák közszolgáltatói, szakmai ellenőrzésére, valamint szakvéleményezésére korlátozódik, megrendelői megkeresés esetén.

A használaton kívüli és tartalék kémények közötti különbségeket a BM r. határozza meg. A használaton kívüli kéményeket nem kell használaton kívül helyezni, ugyanakkor a gyakorlati tapasztalatok értelmében kijelenthető, hogy igényként leginkább a tartalék kémények használaton kívülivé alakítása merül fel a legtöbb esetben. Az OTÉK 94. § (1) és (2) bekezdései értelmében a tartalékfűtés lehetőségéről gondoskodni kell

- a) minden lakás legalább egy lakószobájában,
- b) minden olyan helyiségben, ahol folyamatos tartózkodás szükséges (pl. kényelmi, ügyeleti helyiségekben).

A tartalékfűtés lehetőségéről szilárd tüzelőanyaggal üzemeltethető tüzelőberendezés céljára alkalmas, gravitációs üzemű kémény vagy egyidejűleg és folyamatosan igénybe vehető többlet villamos energia biztosításával kell gondoskodni.

A BM r. 2. § f) pontja szerint a tartalék kéményeket a fokozott biztonság miatt használható állapotban kell tartani. Átalakítások esetén vizsgálni szükséges – az átalakítás lehetőségén és megfelelőségén túl – azt is, hogy a változtatás nem ütközik-e az Étv. 31. § (2) d) és f) pontok előírásaiba, melyek a tűzbiztonságra és a használati biztonságra vonatkoznak.

Elmondható, hogy a közszolgáltatói felelősségi körbe tartozó életveszélyes helyzeteket jellemzően a szabálytalanul használaton kívülivé alakított tartalék kémények, illetőleg a nem megfelelő körülményekkel és szakszerűtlenül átalakított kémények okozzák. Egyebekben a használaton kívüli kémények nem tartoznak közszolgáltatási díjfizetési kötelezettség alá. A kémények terhelési módjának megváltoztatásához, valamint használaton kívülivé alakításához szükséges vizsgálatokat erre irányuló megrendelés esetén, díj ellenében végzik.

**Összegezve:** *A panaszosok az egyedi kémények vonatkozásában – úgy az egylakásos, mint a többlakásos épületek tekintetében – a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatást, illetve a közszolgáltatást végző cégek tevékenységét, eljárását kifogásolták. Kiemelték, hogy a szolgáltató*

*nem ellenőrzi, tisztítja a kéményeket, sokszor felesleges munkálatok elvégzésére kötelezi a tulajdonosokat. Mindezekon túl a panaszosok a tartalék- és használaton kívül helyezett kéményekről vezetett nyilvántartást és az azon alapuló szolgáltatási díj számlázását, valamint a szolgáltatást nyújtó cég által – a panaszosok álláspontja szerint gyakran külső szemrevételezés alapján pl. kéményseprőjárda hiánya miatt – életveszélyesnek nyilvánított egyedi kémények esetén kezdeményezett építéshatósági eljárást sérelmezték. Többen sérelmezték továbbá, hogy a BM rendeletnek megfelelően használaton kívül helyezett kéményük ebbéli minőségét nem fogadja el a közszolgáltató. A hatóságok a felvetett panaszokra eltérő válaszokat adnak, egyes hatóságok szerint nincs lehetőségük a közszolgáltató véleményének vizsgálatára, míg mások helyszíni ellenőrzés során igyekeznek meggyőződni a fennálló állapotokról. A FŐKÉTÜSZ Kft. álláspontja szerint eljárása megfelel a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek.*

## **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) bekezdés a) és 1) pontjai szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, 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. 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. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 7. § (1) bekezdése szerint törvény vagy kormányrendelet államigazgatási feladatot, hatósági hatáskört állapíthat meg a jegyzőnek is. 2013. január 1-jétől az e törvény helyébe lépő Mötv. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint a jegyző számára törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet államigazgatási feladat- és hatáskört állapíthat meg. Továbbá a 81. § (3) bekezdés a) pontja értelmében a jegyző dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben.

Az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése szerint a Kormány az elsőfokú építésügyi hatósági feladatokat ellátó általános építésügyi hatóságként [...] az építmények tekintetében a mellékletekben az 1/A. mellékletben megjelölt települési, fővárosi kerületi önkormányzat jegyzőjét a mellékletben felsorolt településekre is kiterjedő illetékességgel, és az 1/B. mellékletben felsorolt települési önkormányzatok jegyzőjét, körjegyzőjét a mellékletben felsorolt településekre is kiterjedő illetékességgel jelöli ki.

A Kötv. 1. § (1) bekezdése értelmében a kéményseprő-ipari közszolgáltatás biztosítása a megyei, megyei jogú városi és a fővárosi önkormányzat kötelező feladata, amelynek a működési területén való ellátását a községi, városi önkormányzat, illetőleg azok társulása a megyei önkormányzattól átvállalhatja. A Kgy. r. 3. § (1) bekezdése szerint pedig Budapest főváros közigazgatási területén a kéményseprő-ipari közszolgáltatás teljesítésére kizárólagos joggal rendelkező közszolgáltató a FŐKÉTÜSZ Fővárosi Kéményseprő-ipari Korlátolt Felelősségű Társaság.

Tekintettel a fentiekre, továbbá arra, hogy a panaszosok beadványaikban a jogorvoslat



tényleges igénybevételének hiányát – egymástól függetlenül – minden esetben valószínűsítették, hatásköröm az egyedi ügyek vizsgálatára egyértelműen fennáll.

## **II. Az alkotmányos alapelvek és alapvető jogok tekintetében**

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 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 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 alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

### **1. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog**

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 – 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.

A *jogbiztonság követelménye* azonban nem korlátozódik kizárólag a jogalkotás szférájára. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján egyértelműen jogbizonytalanságot teremt, ha egy közigazgatási, illetve közszolgáltatást végző szerv az állampolgárokat túlbuzgóságból vagy a jogszabály hibás értelmezéséből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

### **2. Tisztességes eljáráshoz való jog**

Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.<sup>3</sup>

A *tisztességes eljáráshoz való jog* az Alaptörvényben, korábban az Alkotmányban explicit módon nem nevesített, de az alkotmánybírósági gyakorlatban az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog [Alaptörvény XXVIII. Cikk (1) bekezdés], illetve a 2. § (1) bekezdéséből [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog (315/E/2003. AB határozat). Noha *a tisztességes eljáráshoz való jog a gyakorlatban elsősorban a közigazgatási hatóságok eljárása során nyer értelmet, az ügyfelekkel, szerződéses partnerekkel, kapcsolatos eljárásai során a közszolgáltatást végző szervektől is elvárható*. 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. Sokrétű követelmény-rendszert foglalnak magukba, amelynek kereteit és alapjait – elsődlegesen a jogalkotásra vonatkozó követelményként – a már idézett alkotmánybírói gyakorlat alakította ki, de amelyet – a jogalkalmazás ellenőrzése során – a bírósági és az ombudsmani gyakorlat tölt ki további tartalommal, fejleszti tovább.

### **3. Jogorvoslathoz való jog**

A jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye és a *jogorvoslathoz való jog* szoros kapcsolatban áll egymással. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése alapján a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybírói gyakorlat szerint a *jogorvoslathoz való jog* immanens tartalmát képezi, hogy az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz lehet fordulni.<sup>4</sup> A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.<sup>5</sup>

### **4. Tulajdonhoz való jog**

Az Alkotmány 13. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a *tulajdonhoz való jogot*. Az Alkotmány szempontjából a tulajdont a vonatkozó jogszabályok együttese definiálja: az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.<sup>6</sup> A törvényalkotó a tulajdonhoz való jog alapján mindig köteles tiszteletben tartani azokat a jogosítványokat, amelyeket korábban ő maga alakított ki alkotmányos értelemben vett tulajdonként.<sup>7</sup>

Az Alkotmánybírói gyakorlat 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, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is.<sup>8</sup>

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a *közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál* az Alkotmánybírói gyakorlat 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 alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia.*

Az Alkotmánybírói gyakorlat egy másik határozatában<sup>9</sup> elvi érveléssel mutatott rá arra, 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 első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkében foglaltaknak, és összhangban áll az Emberi Jogok Európai Bíróságának határozataiban kifejtett elvekkel.* Az 1. cikk alapján minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik. Az Alkotmánybírói gyakorlat a tulajdonhoz való jog korlátozásának megítélésére a közérdekű 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.*

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

#### **1. Alapvetések a vizsgálat idején hatályos jogszabályok alapján**

Az Étv. az ingatlantulajdonos alapvető kötelezettségeként írja elő a jó karbantartást, ennek érdekében köteles az építmény állapotát, állékonyságát a jogszabályokban meghatározott esetekben és módon időszakonként felülvizsgáltatni, a jó műszaki állapothoz szükséges munkálatokat elvégeztetni.

Az építményeket, építményrészeket – a jó műszaki állapot folyamatos fenntartása mellett – csak a jellegük szerinti rendeltetésüknek, a rájuk vonatkozó hatósági előírásoknak és engedélyeknek megfelelő célra és módon szabad használni. A használatbavételi, illetve fennmaradási engedélytől, ennek hiányában az eredeti rendeltetéstől eltérő használatához – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – az építésügyi hatóság engedélye szükséges, illetve a használat változtatását az új használatra való alkalmasság igazolásával kell alátámasztani.

Az Alkotmánybíróság – az egyes kéményseprő-ipari tevékenység körében végzett munkák türéseire, illetőleg díj fizetésére kötelezést előíró rendelkezések kapcsán – megállapította, hogy az égéstermék szabadba történő kivezetésének, elvezetésének módja *a személyek életének, egészségének és testi épségének szempontjából lényeges. A tulajdonos rendelkezési jogát alappal korlátozza az épületben vagy azon kívül tartózkodó személyeknek az élethez, egészséghez és testi épséghez fűződő érdeke, arra vonatkozó alkotmányos joga. Az erre szolgáló berendezések létesítésének szabályait építésügyi jogszabályok, működésének szabályait, azok ellenőrzését és karbantartását meghatározó jogszabályok tartalmazzák.*<sup>10</sup>

Az égéstermék szabadba történő kivezetése feltételeinek meghatározása tehát éppen az élet, az egészség és a testi épség megóvását szolgálja. A tüzelőberendezések égéstermék-elvezetőinek a tisztítása és azok műszaki állapotának a felülvizsgálata, olyan szakmai ismereteket igényel, ami általánosságban nem várható el az ingatlantulajdonosoktól. Ezért az Ötv. 8. § (1) bekezdése a helyi tűzvédelemről való gondoskodást (és így a kéményseprő-ipari szolgáltatásokról való gondoskodás kötelezettségét) önkormányzati feladatként fogalmazza meg.<sup>11</sup> A kéményseprő-ipari közszolgáltatás ellátásának biztosításáról a megyei, a megyei jogú városi, és a fővárosi közgyűlés a nyilvános pályázaton nyertes céggel (a továbbiakban: szolgáltató) kötött szerződés útján gondoskodik.

Az Ötv. feladat-meghatározásával összhangban a Kötv. e közfeladatok ellátásának elősegítése érdekében a helyi önkormányzat által szervezett, és a törvényben meghatározott kéményseprő-ipari közszolgáltatást a helyi közszolgáltatással ellátott területen levő ingatlan tulajdonosa, használója köteles igénybe venni. A kéményseprő-ipari közszolgáltatással kapcsolatos szerződéses jogviszonyt – külön szerződéskötési kötelezettség nélkül – az ingatlan tulajdonosa és a szolgáltató között a közszolgáltatás igénybevételének ténye hozza létre.

A Polgári Törvénykönyv 198. §-a 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.*

A Kötv. 3. § f) pontja rögzíti a kötelezően igénybeveendő kéményseprő-ipari közszolgáltatás körét, amely kiterjed a lakásban, helyiségben *a tüzelőberendezés égéstermékének elvezetésére szolgáló kémény járatának és tartozékainak* időszakos ellenőrzésére, tisztítására, műszaki felülvizsgálatára, a használat és a műszaki megoldás megfelelőségének vizsgálatára. A

kéményseprő-ipari közszolgáltatás szakmai követelményeit, valamint a tevékenység körét és az ellátásra való jogosultság feltételeit, pedig a településfejlesztésért és településrendezésért felelős miniszter rendeletben állapítja meg.

A BM r. 1. § (1) bekezdése szerint a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatás (a továbbiakban: közszolgáltatás) szervezett ellátása kiterjed a lakásban és más helyiségben *épülő* vagy már *használatban lévő tüzelőberendezés* égéstermékének elvezetésére szolgáló kémény – ideértve a tartalékkéményt is –, valamint tartozékainak műszaki felülvizsgálatára, ellenőrzésére, tisztítására és szakvélemény adására. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése egyértelműen kimondja azt is, hogy *a közszolgáltatás nem terjed ki arra a kéményre, amely használaton kívül áll*, és amelynek bekötőnyílásait és tisztítónyílásait befalazták vagy nem éghető anyaggal tömören, illetőleg egyéb nem oldható szerelési technológiával (kötéssel) lezárták, és a kéménytisztítás helyén jól látható módon megjelölték.

A továbbiakban vizsgálatom arra irányult, hogy *az egyedi kémények* tekintetében a közszolgáltatás kötelező igénybevételének jogi szabályozása és a kialakult jogalkalmazási gyakorlat összhangban áll-e a tulajdonjog korlátozásával kapcsolatos alapjogi követelményekkel.

A közszolgáltatással érintett kémények és tüzelőberendezések az ingatlan tulajdonosának tulajdonát képezik, azzal szabadon rendelkezhet, vagyis – az irányadó jogszabályok betartása mellett – használhatja, de fel is hagyhat azok használatával, akár el is bonthatja, illetőleg a kéményseprő-ipari közszolgáltató szakvéleményének a birtokában a használaton kívüli kéményeit újra használatba veheti.

Ahogy fentebb már szó esett róla, *a tulajdonos rendelkezési jogának korlátozását az épületben vagy azon kívül tartózkodó személyeknek az élethez, egészséghez és testi épséghez fűződő érdeke, arra vonatkozó alkotmányos joga igazolja*. Alapjogi szempontból a tulajdonjog korlátozás – a közszolgáltatás kötelező igénybevétele – annyiban indokolt, amennyiben az égéstermék-elvezetőre *használatban lévő tüzelőberendezés van rákötve*, és ez által egy másik alapjog – az élethez való jog – érvényesülését veszélyeztetheti. Más a helyzet a használaton kívüli kémények esetében, mivel nincs olyan alapjogi ismérv, amely indokot adna a tulajdonos rendelkezési jogának korlátozására, ezért a BM r. kimondja, hogy ezekre az égéstermék elvezetőkre nem terjed ki a közszolgáltatás.

A 70-es évek közepére előtérbe kerültek a korábbi szilárd tüzelőanyagokkal szemben a nagyobb komfortot biztosító folyékony és gáz szénhidrogének, amely következtében a tüzelőberendezésekben végbement változás alapeleme a jó hatásfokú üzemeltetés követelménye lett, így a gazdaságosság és a nagyfokú biztonság mellett új típusú kéményrendszerek bevezetését is magukkal hozták.

A változásokat megelőzően a régi építésű – 50-60, akár 100 évvel korábban épült – épületekben az általános fűtémód a szilárd tüzelőanyaggal, helyiségenként üzemeltethető tüzelőberendezések (vaskályhák, cserépkályhák, kandallók és a főzéshez használt tűzhelyek, stb.) használata volt. Ezen tüzelőberendezések égéstermékének az elvezetésére rendszerint az egyedi kémények szolgáltak, ennek következtében *egy lakás minél több fűtött helyiséggel rendelkezett, annál több kéményre volt szükség*.

A nagyobb komfortot biztosító fűtőanyagok és tüzelőberendezések elterjedésével a régi építésű ingatlanokban is végbementek a fűtőkorszerűsítések, amelyeknek az eredménye az lett, hogy a korábban használt kémények jelentős számban *szükségtelenné, így használaton kívülivé váltak*. Az ingatlantulajdonosok ezért a *lakásukban lévő (bekötő)nyílásokat* – praktikus okokból, a lakásba áramló huzat, por stb. elkerülése végett – rendszerint lefalazták, vagy tömör anyaggal lezárták, *ezzel is kifejezésre juttatva, hogy a jövőben sem kívánják fűtés céljára használni ezeket a kéményeiket*.

A fenti alapjogi követelmények ellenére a közszolgáltatás kötelező igénybevételét a BM r. 2. § (1) bekezdés f) pontja kiterjeszti az ún. tartalékkéményekre is, miszerint „a tartalékkémény olyan kémény, amelynél a *tényleges igénybevétel* a más rendszerű hőellátás miatt *nem áll fenn*, de a *hatályos rendelkezések szerint*, illetve a *fokozott biztonság miatt használható állapotban való tartása szükséges*.”

A fogalom-meghatározásból kitűnik, hogy a „tartalékkémény” nincs használatban, mivel a folyamatos fűtést (vízmelegítést) nem a szóban forgó égéstermék-elvezető használatával biztosítják. A „tartalékkémény” ugyan használaton kívül áll, azonban a fogalom-meghatározás második fordulója szerint *használható állapotban való tartása szükséges*. A jogalkotó erre vonatkozóan két okot jelölt meg, egyrészt „*a hatályos rendelkezések szerint*”, másrészt „*fokozott biztonság miatt*”.

A fenti fogalom-meghatározás több szempontból is aggályos.

- „*használható állapotban való tartása szükséges*”:
  - a használható állapot feljogosítja az ingatlan tulajdonost arra, hogy további használatba vételi engedély, szakvélemény nélkül bármikor tüzelőberendezést csatlakoztathat erre az égéstermék-elvezetőre,
  - nem létezik olyan jogi szabályozás, amely választ adna arra, hogy ki dönti el a „*használható állapotban tartás*” *szükségességét*, a *dolga feletti rendelkezési jogával élve az ingatlantulajdonos*, vagy a szolgáltató, vagy valamely hatóság?
  - a használható állapotnak milyen teljesítményű tüzelő- és fűtőberendezésnek kell megfelelnie, szilárd-, olaj-, vagy gáz-tüzelőberendezés égéstermékének elvezetésére szolgálhat<sup>12</sup>
- „*a hatályos rendelkezések szerint*”
  - áttekintve a hatályos joganyagot, nem lelhető fel olyan jogszabály, amely az ingatlantulajdonost „*tartalékkémény*” fenntartására kötelezné. Ilyen előírás életszerű lehet olyan közintézményekben, mint például: bölcsőde, óvoda, iskola, kollégium, szociális otthon stb.
- „*fokozott biztonság miatt*”:
  - a hatályos jog nem adott számon kérhető választ arra, hogy mit kell érteni „*fokozott*” biztonság alatt.

A 2012. július 3-án kihirdetett és 2013. január 1-jén hatályba lépett, a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 2012. évi XC. (a továbbiakban: újKkötv.) törvény alkalmazásában a „*tartalék (biztonsági) égéstermék-elvezető*: olyan égéstermék-elvezető, amely a tartalékfűtés célját szolgálja, üzemképes állapotban van, de nincs rácsatlakoztatva tüzelőberendezés”.

A tartalékkémény ismerveinek újrafogalmazásával a jogalkotó igyekezett kiiktatni a fenti megválaszolhatatlan követelményeket, megjelölte az üzemképes állapotban való tartás célját, azonban egyértelműen kinyilatkoztatta azt is, hogy *a tartalék égéstermék-elvezető használaton kívül áll*, vagyis az „üzemképes állapot” ellenére az ilyen égéstermék-elvezetőre *nem lehet rácsatlakoztatva tüzelőberendezés*. (Ha tüzelőberendezést csatlakoztatnak rá, használatban lévő égéstermék-elvezetőnek minősülhet.) Továbbra is megválaszolatlan maradt azonban az a kérdés, hogy *ha nincs rácsatlakoztatva tüzelőberendezés, az üzemképes állapotot, mely fűtőberendezés és tüzelési mód kritériumainak megfelelően kell fenntartani*.

A tartalékkémény-tartalékfűtés problematikát (megjegyzendő, hogy a tartalékfűtés biztosítása kémény használatával csak egy lehetőség a sok közül) a gyakorlati oldalról megközelítve kézenfekvőbb válaszokat kaphatunk. Ahogyan korábban szó esett róla, a régi építésű épületekben végbement fűtőkorszerűsítések során a korábban használt kémények zöme szükségtelenné, használaton kívülivé vált. Sok helyütt azonban az egész lakás fűtését biztosító

korszerűbb, „más rendszerű hőellátás” mellett megtartották pl. a régi cserépkályhákat, de az új építésű ingatlanok esetében is reneszánszát élik a cserépkályha, kandalló telepítések, amelyeket ténylegesen nem, illetve csak alkalmasszerűen használnak, azonban *tartalékfűtés lehetőségeként rendelkezésre állnak*.

*Az alapjogi korlátozást magalapozó élet és vagyonbiztonságot veszélyeztető állapot, konkrétan a szénmonoxid mérgezés és a tűzveszély, csak az üzemelő fűtőberendezések esetében merülhet fel, mindebből az is következik, hogy alapjogi szempontból, az igénybevétel jellege szerint csak működő vagy használaton kívüli kémények (égéstermék-elvezetők) értékelhetők. Tekintettel arra, hogy a használaton kívüli kémény senki életét, vagyonát nem veszélyezteti, az ingatlantulajdonos joga dönteni arról, hogy a feleslegessé vált kéményét használaton kívül helyezi, illetve akar-e fenntartani „tartalékkéményt”.*

## **2. A tartalék-vagy használaton kívüli kémény anomáliája a panaszok tükrében**

A 2012. december 31-ig hatályos szabályozás szerint a kéménynek használaton kívüli kéménnyé történt „átalakítását” a tulajdonosnak *a munka megkezdését megelőző 15 nappal* kellett írásban a szolgáltatónak *bejelenteni*. Az ezt megelőző szabályozás rendelkezései szerint pedig az *átalakítás megtörténtétől számított* nyolc napon belül kellett ugyancsak *bejelenteni* a területileg illetékes kéményseprő szolgáltatónál.<sup>13</sup> A 2013. január 1-jétől hatályos újBM r. szerint a meglévő égéstermék-elvezető *használaton kívül helyezését megelőzően helyszíni műszaki vizsgálat szükséges, függetlenül attól, hogy a „nem használat” senki életét vagyonát nem veszélyezteti*. A kötelező „műszaki vizsgálat” eredményéről készített nyilatkozatot a szolgáltató a megrendeléstől számított 15 munkanapon belül köteles a megrendelőnek átadni.<sup>14</sup> A rendeletek egyike sem tér ki azonban arra, hogy a bejelentéseket követően ezeket a kéményeket a szolgáltatónak törölnie kell a nyilvántartásából. Függetlenül az eltérő szabályozásoktól *a bejelentés elmaradása nem jogvesztő*.

A csatolt dokumentumok tanúsága szerint a szabályosan használaton kívül helyezett kémények törlése helyett a szolgáltató – a jogszabályokban előírtakon túl – további követelményeket támaszt az ingatlantulajdonossal szemben. A szolgáltató általános gyakorlata, hogy az OTÉK 94. §-ának „Tartalékfűtés” rendelkezéseire hivatkozva tagadja meg az egyébként szabályosan használaton kívülivé alakított kémények törlését a nyilvántartásából azzal, „ha az ingatlan tartalék fűtését elektromos úton biztosítják a tartalék kémények használaton kívül helyezhetőek.” Ezért a szolgáltató a szabályosan használaton kívül helyezett kémények tekintetében – kvázi hatósági jogkört gyakorolva – további dokumentumokat, igazolásokat követel meg az ingatlantulajdonostól mégpedig, hogy „készíttessen és nyújtsa be az építmény *elektromos rendszeréről szóló szakértői véleményt*, mely igazolja, hogy biztonságosan – tűz- és érintésvédelmi szempontok szerint – alkalmas a folyamatos többlet villamos energia fogadására, továbbá a területileg illetékes *áramszolgáltató nyilatkozatát* arról, hogy a többlet villamos-energia rendelkezésre áll.” [AJB-978/2012. számú ügy]

Az OTÉK – tévesen – hivatkozott rendelkezése az „Építmények *létesítési* előírásai” fejezetében, a helyiségek általános előírásai között szerepel, a norma címzettje pedig az építető, és az építési engedély kérelmet elbíráló építésügyi hatóság. A tartalékfűtés lehetőségéről való gondoskodás történhet folyamatosan igénybe vehető többlet villamos energia biztosításával, de történhet *szilárd tüzelőanyaggal* üzemeltethető tüzelőberendezés céljára alkalmas, gravitációs üzemű kémény létesítésével is. Annak eldöntése az ingatlantulajdonos joga, hogy a jogszabályban körülírt lehetőségek közül melyiket választja. Az építésügyi hatósági eljárásba a kéményseprő közszolgáltatót csak akkor kell bevonni (kizárólag a kémény használhatóságával kapcsolatos véleményadás céljából), ha az építető gravitációs kéményt épít. Az *OTÉK hivatkozott*

*rendelkezését a jogalkotó 2012. VIII. 7-től hatályon kívül helyezte.*

A használaton kívüli kémények nyilvántartásból törléséhez az OTÉK fenti rendelkezésén túl a szolgáltató azt is megköveteli, hogy a kéményt „előzetesen a tartalék jellegéből használaton kívülé kell átalakítani, azaz a kémény tisztítónyílásait, továbbá a bekötőnyílásait *be kell falazni*, és jól láthatóan meg kell jelölni. Padlástérből történő tisztítás esetén a kitorcollás befalazása helyett elegendő a kémény tisztítás célját szolgáló nyílás mögött a kéményt lezárni és jól látható helyen meg kell jelölni.” Megjegyzem, a szolgáltató a kéményseprő-ipari tevékenység gyakorlásáról szóló 19/1970. (IX. 5.) ÉVM r. 4. § (5) bekezdését hivatkozta ebben az esetben, amely 1997. január 1-től hatálytalan, ez írta elő korábban ugyanis, hogy „a használaton kívüli kéményeket nem kell tisztítani és felülvizsgálni. Használaton kívüli kémény az a kémény, amelyre az épület, illetőleg helyiség más rendszerű hőellátása vagy rendeltetésének megváltoztatása miatt nincs szükség és ezért a kémény kitorcollását, továbbá a bekötőnyílásokat befalazták. Padlástérből történő tisztítás esetén a kitorcollás befalazása helyett elegendő a kéménytisztítás célját szolgáló nyílások befalazása”.

Tekintettel arra, hogy a több éve, évtizede feleslegessé, így használaton kívülé vált kéményeik nyilvántartásból való törlését – a szolgáltató újabb és újabb követelmények támasztása miatt – a panaszosok éveken keresztül eredménytelenül kérték, áttekintettem a használaton kívülé történő átalakításra vonatkozó különböző időpontokban hatályos jogi szabályozást.

1996. december 31-ig e kérdésben a kéményseprőipari tevékenység gyakorlásáról szóló 19/1970. (IX. 5.) ÉVM rendelet fent hivatkozott 4. § (5) bekezdése volt az irányadó. Az 1997. január 1-től hatályos BM r. előírásai szerint a használaton kívüli kémény egyik legfontosabb ismérve, hogy nem használják, és elegendő *csak a bekötőnyílásait és tisztítónyílásait* befalazni vagy nem éghető anyaggal tömören, illetőleg egyéb nem oldható szerelési technológiával (kötéssel) *lezárni*. A 2013. január 1-jén hatályba lépett újKkötv. 1. § 5. pontja szerint: „*használaton kívüli égéstermék-elvezető: olyan égéstermék-elvezető, amelynek összes nyílását befalazták vagy nem éghető anyaggal tömören, vagy egyéb nem oldható szerelési technológiával (kötéssel) lezárták*”

A használaton kívüli kéményekkel kapcsolatos szabályozások szempontjából nem lehet figyelmen kívül hagyni az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló 28/2011. (IX. 6.) BM rendelet hatályos előírásait sem, mely szerint az égéstermék-elvezető berendezés (kémény) *használaton kívüli bekötő és tisztító nyílásait* A1 tűzvédelmi osztályú anyaggal *hézagmentesen lezárva* kell tartani, míg *a használatban lévő kémények esetében* a koromzsákokat és a tisztító ajtókat, idomokat állandóan zárt állapotban kell tartani. (A tartalékkéményeket illetően nincsen rendelkezés.)

A fenti, ám eltérő jogi szabályozásokban az a közös, hogy a kémények/égéstermék-elvezetők, mint meglévő, ám szükségtelen építmények nincsenek használatban, és valamilyen módon le vannak zárva. Míg az egyik szabályozási időszakban elegendő a bekötőnyílásokat, illetve a kitorcollást vagy padlástéri tisztítás esetén csupán a tisztítónyílást lefalazni, később már csak a bekötőnyílások és tisztítónyílások tekintetében határoz meg a jogalkotó vagylagos műszaki megoldást a nyílások lezárásához. A januártól hatályba lépett szabályozás már az „*összes nyílás*”-ra kiterjeszti a korábbi műszaki megoldásokat, míg *a hatályos tűzvédelmi szabályzat szerint elegendő a bekötő és tisztító nyílások lezárása*.

A szolgáltató egyik levelében arról tájékoztatta a panaszost, hogy ha megmarad eredeti elhatározása mellet – *alkalmanként külön térítés ellenében* – *a helyszínen kijelölik a megszüntethető kéményt* vagy kéményeket, majd a szükséges használaton kívül helyezési munkálatoknak a panaszos részéről történő elvégzését követően, az *ő biztonsága érdekében is*

*meggyőződnek arról, hogy azok a kémények kerültek-e használaton kívül, amelyeket előzetesen a szolgáltató kijelölt.*

A BM r.-ben szabályozott kéményseprő-ipari tevékenység gazdasági tevékenység, az elvégzett munkáért a szolgáltató ellenértéket követelhet. *A szolgáltató fenti eljárásait értékelve megállapítottam, hogy a szabályozás nem biztosít olyan jogokat a közszolgáltatónak, amely a gazdasági tevékenységen túlterjedne. A szolgáltatónak még az építhetőségi eljárásban sincsen „kijelölési” joga, így a fenti gyakorlata sérti az ingatlantulajdonos rendelkezési jogát. A törvény előírja ugyan a szolgáltató számára az egyes munkák elvégzését, az ingatlantulajdonos, használó számára pedig a kötelező munka elvégzésének türesét, de a jogszabály még a folyamatos kötelező munka elvégzésének lehetetlensége esetén sem ruházza fel a szolgáltatót hatósági jogkörrel, az a tűzvédelmi, illetve építésügyi hatóságokat illeti meg.*

Kérésemre a FŐKÉTÜSZ Kft. igazgatója a használaton kívüli kéményekkel kapcsolatos gyakorlatukat illetően – az OTÉK fentebb már elemzett rendelkezésén túl – az alábbi álláspontjáról tájékoztatót:

A gyakorlati tapasztalatok értelmében kijelenthető, hogy igényként leginkább a tartalék kémények használaton kívülivé alakítása merül fel a legtöbb esetben. Átalakítások esetén vizsgálni szükséges – az átalakítás lehetőségén és megfelelőségén túl – azt is, hogy a változtatás nem ütközik-e az épített környezet alakításáról szóló 1997. évi LXXVIII törvény 31. § (2) d) és f) pontok előírásaiba, melyek a tűzbiztonságra és a használati biztonságra vonatkoznak.

Elmondható, hogy a közszolgáltatói felelősségi körbe tartozó *életveszélyes helyzeteket jellemzően a szabálytalanul használaton kívülivé alakított tartalék kémények, illetve a nem megfelelő körültekintéssel és szakszerűtlenül átalakított kémények okozzák.* Egyebekben a használaton kívüli kémények nem tartoznak közszolgáltatási díjfizetési kötelezettség alá. A kémények terhelési módjának megváltoztatásához, valamint használaton kívülivé alakításához szükséges vizsgálatokat erre irányuló megrendelés esetén, díj ellenében végzi el a FŐKÉTÜSZ Zrt.

Kértem a FŐKÉTÜSZ Kft igazgatóját, hogy konkrétan ismertesse, milyen *„életveszélyes helyzet”* merül fel egy égéstermék-elvezető tekintetében, ha azt nem használják. Erre a kérdésemre azóta sem kaptam választ.

Az igazgató fenti érvelése több szempontból is aggályos. Az Étv.-re hivatkozás tekintetében azért, mert a szolgáltató nem hatóság, nincs olyan jogköre, hogy a hatóságnak szóló jogszabályi rendelkezéseket számon kérje az ingatlan tulajdonosán. Erre abban az esetben van módja, ha a hatóság bevonja a szolgáltatót – a szakterületét is érintő – eljárásába.

Vitatható az igazgató állítása abban a tekintetben is, hogy a vizsgálattal érintett időszakban a kémények használaton kívül helyezésével összefüggésben az ingatlantulajdonosnak a „nem használaton kívül” kapcsolatosan külön „vizsgálatot”, szakvéleményt kellene megrendelnie, és ezért díjat kellene fizetnie. A BM r. 11. §-a tételesen szabályozza a kémények *használatával összefüggő* szakvélemény adásának az esteit, amelyek között nem szerepel a kémények használaton kívül helyezése. (Ezzel kapcsolatosan a tulajdonosnak a vizsgálattal érintett időszakban csak bejelentési kötelezettsége volt.) Áttekintve a Fővárosi Közgyűlés 74/1997. (XII. 30.) rendeletének díjtételeket tartalmazó mellékletét megállapítottam, hogy a használaton kívül helyezéssel, és a nyilvántartásból törléssel kapcsolatosan díjtételt nem tartalmaz. Szakvéleményt kérni és díjat fizetni abban az esetben kellett, ha a használaton kívül helyezett kéményt annak tulajdonosa használatba, ismét üzemképes állapotba kívánta helyezni. *Utalni kell arra is, hogy 2013. január 1-jét megelőzően a tartalékkémény használatával összefüggésben nem kellett külön eljárást kezdeményezni, mivel egy tekintet alá esett a működő kéménnyel, ezért az üzemképes állapot fenntartása érdekében ezeket évente ellenőrizni, szükség esetén tisztítani kellett.*



Az újKkötv. rendelkezése szerint a kötelező közszolgáltatás igénybevétele továbbra is kiterjed a tartalék (biztonsági) égéstermék-elvezetőkre, ezért korábbi évekhez hasonlóan az újBM r. is előírja, hogy a közszolgáltató évente egy alkalommal köteles elvégezni ezek ellenőrzését és szükség szerinti tisztítását. Az új törvényi szabályozásban a tartalékkémény legfőbb ismérve, hogy a tartalékfűtés céljából *legyen üzemképes állapotban*, ugyanakkor nem lehet tüzelőberendezés rákötve (a korábbi szabályozás ezt nem tiltotta meg). *Az üzemképes állapot pedig azt feltételezi, hogy a dolgot rendeltetésének megfelelően bármikor használni lehet, ezért terjed ki rá a közszolgáltatás kötelező igénybevétele.* Ennek ellenére az újBM r. a használaton kívül helyezett kéményekkel egy tekintet alá veszi a tartalék (biztonsági) égéstermék-elvezetőket, és kötelezővé teszi a helyszíni műszaki vizsgálat megrendelését, ha az ingatlantulajdonosa *tartalékfűtés céljából*, alkalmoszerűen használni akarja, annak ellenére, hogy a sormunka alkalmával ezeket a kéményeket is ellenőriznie, tisztítania kell a szolgáltatónak, az ingatlantulajdonosnak pedig ezek után a kémények után is díjat kell fizetnie. A megrendelt kötelező műszaki vizsgálat eredményéről készült nyilatkozatot a közszolgáltatónak a megrendeléstől számított 15 munkanapon belül kell átadnia, amikor is a tartalékfűtés igénye akár okafogyottá is válhatott. *Nem tisztázott az új szabályozásban a más rendszerű hőellátás miatt ténylegesen igénybe nem vett, de a tartalékfűtés (alkalmoszerű) lehetőségét biztosító, meglévő tüzelőberendezéseket (pl. cserépkályha, kandalló) kiszolgáló kémények jogi sorsa.*

*A tulajdonjogból fakadóan a dolog tulajdonosának joga eldönteni azt, hogy felhagy-e a szükségtelenné vált dolga használatával, ahhoz pedig nem kell a szolgáltató hozzájárulása, ha a lakásában a kémények nyílásait valamely módon le akarja zárni, a közszolgáltatónak ugyanis a korábban idézett BM r. 18. § (3) bekezdése alapján csak tudomásul vételi kötelezettsége van. A használaton kívüli égéstermék-elvezető esetében – függetlenül attól, hogy a jogalkotó a különböző szabályozási időszakban éppen milyen „átalakítást”, mely nyílások lezárását kívánja meg –, a tartós használaton kívüliség mellett az emberi tartózkodás céljára szolgáló helyiségben a kémény nyílásainak lezárása (lefalazása) önmagában olyan tény, amely miatt fogalmilag kizárt a szénmonoxid mérgezés veszélye, illetve a tűzveszély, amely a szolgáltatás kötelező igénybevétele megalapozná, és alapjogi szempontból a tulajdonos rendelkezési jogának korlátozását indokolná.*

A beadványokban jól nyomon követhető, hogy az ingatlantulajdonos, mint a közszolgáltatás igénybevételenek kötelezettje és a szolgáltató között *komoly viták forrása a tartalékkémény, illetve a használaton kívüli kémény anomáliája*, tekintettel arra, hogy az akár évtizedek óta használaton kívül álló kémények után is a szolgáltató díjat számláz és az ingatlantulajdonos tiltakozása ellenére tartalékkéményként szerepelteti a nyilvántartásában. Meg kell itt jegyezni azt is, hogy ez a probléma nem csupán a szolgáltatás nélküli díjfizetésre kötelezésből eredő konfliktusokban jelentkezik, hanem „közvetlen életveszély elhárítása címén” a szolgáltató által kezdeményezett hatósági eljárásokban nem csak az eljáró hatóságokra nézve, hanem az ingatlantulajdonosokra is komoly, ám felesleges anyagi terhet ró.

*A tulajdonos rendelkezési jogának korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat szempontja egy másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, jelen esetben az élethez, egészséghez és testi épséghez fűződő érdek, amely csak a működő tüzelőberendezés égéstermék-elvezetője tekintetében értékelhető. A használaton kívül helyezett és nem üzemelő égéstermék-elvezetők esetében a tulajdonos rendelkezési jogának korlátozását megalapozó, másik védendő alapjogi érték, vagyis a korlátozással elérni kívánt cél fel sem merül.*

*A fenti jogi szabályozások összevetéséből megállapítottam, hogy a tartalékkémény és a szükségtelenné, használaton kívülivé vált kémények tekintetében – a különböző jogalkotási időszakokat is figyelembe véve – az eltérő, olykor ellentmondásos szabályozási elemek a*

*monopolhelyzetben lévő szolgáltatónak önkényes jogalkalmazásra ad lehetőséget. A fennálló jogi helyzet önmagában alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelmét idézze elő, és ezt a helyzetet az új törvén, és az azok végrehajtására kiadott rendeletek sem orvosolják.*

### **3. A vizsgálat megállapításai a nyilvántartás tekintetében**

A szolgáltató a nyilvántartása alapján végzi a kötelezően ellátandó szolgáltatást, továbbá a nyilvántartás szolgál alapjául a díjmegállapításhoz szükséges költségelemzéshez, amelyet az ellátásért felelős önkormányzat elé kell terjeszteni, ezért elengedhetetlen, hogy a *nyilvántartás valósághű adatokat tartalmazzon*. Mindezért a szolgáltató a körzetéhez tartozó használatban lévő és tartalékkéményekről köteles nyilvántartást vezetni, amely tartalmazza a körzetben lévő épületek, önálló rendeltetésű egységek címét, az épületen található kémények és tartalékkémények fajtáját a kémények égéstermék-elvezetés szerinti jellegét, számát.

Az egyedi kémények sajátossága, hogy az „önálló rendeltetésű egységek”<sup>15</sup> egyedi fűtését biztosítják, aminek különösen a többlakásos épületeknél (a továbbiakban: társasház) van jelentősége. Függetlenül a tulajdonjogi viszonyoktól, az egyedi kémények a társasházi önálló ingatlanok<sup>16</sup> (a továbbiakban: lakások) tulajdonosainak/lakáshasználóinak a kizárólagos használatában állnak, ezért a társasházak esetében – a szolgáltató gyakorlatával ellentétben – ezeket az égéstermék-elvezetőket nem elegendő csupán épületenként, hanem lakásonként is nyilván kell tartani. *Az egyedi kémények lakásonkénti nyilvántartása a kémények beazonosíthatósága szempontjából is elengedhetetlen, és különösen fontos, ha a közszolgáltatással összefüggésben hatósági eljárás indul.*

A közszolgáltatással kapcsolatos díjak megfizetése tekintetében is jelentősége van a nyilvántartásnak, mivel a társasházi egyedi kémények esetében a tulajdonostársak rendelkezhetnek úgy is, hogy nem a közösség viseli az egyedi kéményekkel kapcsolatos költségeket (díjfizetés, fenntartási költség stb.), hanem az égéstermék elvezetőjének a használója. *A közös tulajdonba tartozó épületrész, épületberendezés, fenntartásának költsége a közös költség terhére a tulajdonostársakat tulajdoni hányaduk szerint csak akkor terheli, ha a szervezeti-működési szabályzat, vagy közgyűlési határozat másképp nem rendelkezik.*<sup>17</sup>

A kötelező kéményseprő-ipari tevékenység körében végezhető munkákat, a használatban lévő kémények műszaki felülvizsgálatát, ellenőrzését és tisztítását, a nyilvántartás alapján a jogszabályban előírt gyakorisággal megrendelés nélkül – sormunka keretében – kell a szolgáltatónak elvégeznie.

A folyamatos kötelező munkák körébe a használatban levő kémények és tartozékaik füstjáratának az égéstermektől való megtisztítása, és műszaki felülvizsgálata tartozik, amely tekintetében a BM r. melléklete részletesen meghatározza a kötelezően ellátandó munkálatokat.

A szolgáltató a közszolgáltatás során az általa elvégzett munkát sormunkakönyvben tartja nyilván, és az ellenőrzést követően „sormunkakönyv-tanúsítványt” állít ki. A sormunkakönyvnek a nyilvántartásban szereplő adatokon túl tartalmaznia kell az elvégzett munkák megnevezését, a munkák elvégzésének időpontját, a munkavégző nevét. Tartalmaznia kell továbbá a munkavégzést igazoló nevét és az igazolás jogcímét, olvasható betűkkel, valamint a munkavégzést igazoló aláírását. A sormunkakönyvet a szolgáltató köteles öt évig megőrizni.

A hozzám érkező beadványokban a panaszosok szinte mindig kifogásolják azt, hogy olyan szolgáltatás után kell díjat fizetniük, amely mögött – gyakorta még a használatban lévő kémények esetében is – nincsen számon kérhető kéményseprő-ipari tevékenység, és a használaton kívüli, de a nyilvántartásban tartalékkéményként szerepeltetett égéstermék-elvezetők esetében pedig a sormunkakönyv aláírására korlátozódik a szolgáltatás. Ugyanakkor a

sormunkakönyv aláírásával a szolgáltatás igénybevételére kötelezett azt tanúsítja, hogy még a használaton kívüli, de tartalékkéményként nyilvántartott égéstermék-elvezetők esetében is minden munkálatot – tisztítástól az ellenőrzésig – elvégeztek, annak ellenére, hogy a használaton kívül helyezés különféle műszaki megoldásai miatt a szolgáltatás akár fizikailag lehetetlen lenne. Ez arra vezethető vissza, hogy a sormunkakönyv az aláírásnál nem tesz különbséget az egyes kéményseprő-ipari tevékenységek között, így a tulajdonos aláírásával nemcsak az ellenőrzés, hanem a tisztítás tényét is igazolja, függetlenül attól, hogy arra sor került-e egyáltalán (az aláírással igazolható tevékenységek az alábbiak: tisztítás; ellenőrzés+ tisztítás; műszaki felülvizsgálat – vagyis nincs olyan rovat, ahol csak az ellenőrzés lenne feltüntetve).

A sormunkakönyv fontos dokumentáció azért is, mert öt évre visszamenően tanúsítania kell a ténylegesen elvégzett munkákat. A sormunkakönyvben kellene tudni nyomon követni, hogy pl. egy kémény bélelésére az éveken át elmaradt tisztítás és kiégetés miatt kerül-e sor, mert ha igen, ez esetben a szolgáltató akár kártérítési felelősséggel is tartozhat.<sup>18</sup>

A hatályos jogi szabályozás tartalmazza ugyan az ingatlan tulajdonosát terhelő kötelezettségeket, azonban arra vonatkozóan semmiféle szabályozás nincs, hogy a kötelezően ellátandó feladatok el nem végzése esetén a szolgáltatást igénybe vevő – a sormunka keretében – követelheti-e bármely kötelezően elvégzendő kéményseprő-ipari tevékenység elvégzését (pl. kéményseprést, kiégetést), és ha a szolgáltató ezt megtagadja, vagy eleve semmiféle „szolgáltatást” nem végez ez esetben az ingatlan tulajdonos nem köteles a sormunkakönyvet aláírni. Arra sincsen szabály, hogy a szolgáltató csak az elvégzett munkát tanúsító, aláírt sormunkakönyv alapján állíthat ki számlát. *Összességében megállapítottam, hogy a közszolgáltatás igénybevételére kötelezettet semmiféle garanciális szabály nem védi az amúgy is monopolhelyzetben lévő szolgáltatóval szemben.*

#### **4. A vizsgálat megállapításai a közszolgáltató által kezdeményezett építésügyi eljárások tekintetében**

A sormunkakönyvnek kell tartalmaznia a sormunka elvégzésekor tapasztalt meghibásodásokat, és amennyiben a szolgáltató *szabálytalanságot észlel*, köteles írásban felhívni a tulajdonos figyelmét annak megszüntetésére.

A szolgáltatónak két esetben van lehetősége hatósági eljárást kezdeményezni. Az egyik esetben *értesítési kötelezettsége van*, amennyiben a tulajdonos a következő esedékes munkavégzésre nem szünteti meg az előző sormunka alkalmával jelzett *szabálytalanságot*, ekkor írásban *értesíti* az első fokú építésügyi, illetve tűzvédelmi hatóságot. Értesítési kötelezettsége van a szolgáltatónak abban az esetben is, ha a tulajdonos a helyszínre történő bejutást, vagy a munka akadálytalan elvégzését, ismételt szabályszerű értesítés ellenére megakadályozza. Ebben az esetben a szolgáltatónak írásban kizárólag az első fokú tűzvédelmi hatóságot kell értesítenie. *Az egyik panaszügyben a szolgáltató a tűzvédelmi hatóság helyett az első fokú építésügyi hatósághoz fordult, majd az építésügyi hatóság úgy adott ki „automatikusan” kötelező, majd bírságoló határozatokat, hogy az „értesítés” alapján nemhogy a tényállást, de még a hatáskörét sem tisztázta, ezáltal mindkét szerv a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot okozott.* [AJB-975/2012. sz. ügy]

A másik esete a szolgáltató hatósági eljárás kezdeményezésének, amikor *közvetlen élet- vagy tűzveszélyt észlel*. Ilyenkor *bejelentési kötelezettsége van*, először írásban fel kell hívnia a tulajdonost a tüzelőberendezés azonnali használatának a megszüntetésére, egyidejűleg *bejelentést kell tennie* az első fokú építésügyi, illetőleg tűzvédelmi hatóságnak, továbbá gáz-tüzelőberendezés esetén a területi gázszolgáltatónak.

Hatósági eljárás kezdeményezésére a *közvetlen élet- vagy tűzveszély* fennállása okán van

lehetősége a szolgáltatónak, amely eseteit a BM r. zártfajúan felsorolja, itt csak néhány példát említek meg: a ki nem égethető kémény belső felületén lerakódott szurokréteg, a repedezett kémény falazat, az omladozó kéményfej, vagy éppen az égéstermék tartós visszaáramlása. A 2013. január 1-jén hatályba lépett Vhr. már pontosan rögzíti az élet- és vagyonsbiztonság *közvetlen* veszélyeztetése esetén az értesítendő hatóságokat és a kötelező értesítés eseteit.

A *közvetlen élet-vagy tűzveszély* kizárólag olyan égéstermék-elvezetők esetében állhat fenn, amelyekre működő tüzelőberendezés van rákötvve. A hatályos jogszabályok fogalom-meghatározásában szereplő „tartalékkémény”<sup>19</sup> esetében a *közvetlen élet- és tűzveszély* fogalmilag kizárt. Az egyik első fokú építésügyi hatóság egyenesen arról számolt be, hogy „*ha használaton kívüli kéményekről* szól az életveszélyes jelzés, csak akkor kötelezik átépítésre a tulajdonost, ha a kémény állapotából eredően olyan veszélyhelyzetről van szó, amely a közterületen, illetve a telken élőket, járókelőket is veszélyezteti, illetve a szomszéd épület tulajdonosait érinti, vagyoni kárt okozhat. Erről a közös képviselővel közösen tartott, a döntés meghozatala előtti helyszíni szemlén győződnek meg.”<sup>20</sup> Megjegyzem, ilyen kémény eleve nem is szerepelhetne a szolgáltató nyilvántartásában, hiszen ilyen égéstermék-elvezetőre nem terjed ki a kötelező közszolgáltatás, a *közvetlen élet-vagy tűzveszély* fel sem merülhet, így a szolgáltató nem is kezdeményezhet(ne) eljárást. A használaton kívüli kémény, mint az épület szerves részét képező építmény osztja az épület egyéb életveszélyes helyzetet magában hordozó (pl. omladozó erkély, párkány stb.) épületrész jogi sorsát. Az ilyen helyzetek felismeréséhez pedig a közszolgáltató bevonása nélkül is kell az építésügyi hatóságnak kellő szakértelemmel rendelkeznie.

Tekintettel arra, hogy a közszolgáltatónak legelőször a tulajdonost kell írásban felhívnia a tüzelőberendezés azonnali használatának a megszüntetésére, a társasházakban lévő egyedi kémények esetében – ahogyan már fentebb szó esett róla, a gyakorlattal ellentétben – *lakásonként* kell nyilvántartásba venni a lakáshoz tartozó égéstermék-elvezetőket. Ennek azért is jelentősége van, mert az egyedi kémény a lakások egyedi fűtését biztosítja, ebből következően a fűtőberendezés a lakások tulajdonosának a kizárólagos tulajdonában és használatában áll. Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a körülményt sem, hogy az egyedi fűtéssel rendelkező lakások tulajdonosai a gázszolgáltatóval önálló közüzemi szerződéssel rendelkeznek.

*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.*<sup>21</sup> *Noha a tisztességes eljáráshoz való jog a gyakorlatban elsősorban a közigazgatási hatóságok eljárása során nyer értelmet, az ügyfelekkel, szerződéses partnerekkel, kapcsolatos eljárásai során a közszolgáltatást végző szervektől is elvárható.*

A hatósági eljárás megindításának elengedhetetlen feltétele, hogy a szolgáltató pontosan megjelölje mely lakáshoz tartozó égéstermék-elvezető tekintetében, és konkrétan milyen életveszélyes helyzet elhárítása érdekében kezdeményezi a hatósági eljárást. A hatóságok szinte kivétel nélkül kifogásolták a bejelentések pontatlan – olykor olvashatatlan – tartalmát. Ha tehát a kéményseprő *közvetlen életveszélyre* utaló problémát észlel, köteles az illetékes építésügyi hatósághoz fordulni.

Az építésügyi hatóságnak az Étv. 47. § (2) bekezdése szerint külön kormányrendeletben foglaltak szerint el kell rendelnie építményrész (jelen esetben a kémény) állékonyságát, az életet, egészséget, a köz- és vagyonsbiztonságot veszélyeztető, valamint az engedély nélküli használat megszüntetését, az építmény jókarbantartására vonatkozó kötelezettség teljesítését, illetőleg az építmény felülvizsgálatát, szükség szerinti átalakítását, felújítását, helyreállítását vagy lebontását, ha annak állapota az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyonsbiztonságot veszélyezteti. Az 51. § (1) bekezdés szerint az építésügyi hatóság az általa elrendelt munkálatok

elvégzésére – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – az ingatlan tulajdonosát kötelezi. Ha a szabálytalan építési munkát más végeztette, a munkálatok elvégzésére az építtetőt kell kötelezni.

Elvileg tehát egyértelmű a szabályozás: ha közvetlen életveszélyt okozó állapotban van a kémény, a kéményseprő közszolgáltató erről tájékoztatja a tulajdonost, egyszersmind eljárást kezdeményez az építésügyi hatóságnál, mely megtiltja a használatot és a szükséges munkálatok elvégzésére kötelezi a tulajdonost.

A panaszok azonban nem ezt támasztják alá: látható egyrészt, hogy a tulajdonos tájékoztatása a közvetlen életveszélyes állapotról előfordul, hogy elmarad, illetve a panaszosok sérelmezik, hogy a hatóság eljárásáról nem is tudnak, abba érdemi beleszólásuk nincs, továbbá kétségbe vonják a közvetlen életveszélyes állapot fennállását (lévén használaton kívül álló kéményekről van szó), és kifogásolják azt is, hogy a hatóság nem folytat le érdemi bizonyítási eljárást, hanem annak hiányában kötelezi őket a több százezres, néha az egymillió forintot is meghaladó munkák elvégzésére, amit ráadásul ugyanaz a kéményseprő-ipari közszolgáltató igazol le díj ellenében, amelyik eljárást kezdeményezett ellenük.<sup>22</sup>

Fontos kiemelni, hogy az építésügyi hatósági eljárás a Ket. szerint zajlik le, attól csak annyiban térhet el, amennyiben arra a Ket. felhatalmazást ad [13. § (3) bekezdés]. Közigazgatási hatósági eljárás kérelemre, illetve hivatalból indulhat meg [29. § (1)-(2) bekezdés]. Hivatalból köteles megindítani a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az eljárást, ha életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről szerez tudomást [29. § (2) bekezdés c) pont]. A bejelentés vagy a hatóság észlelésének speciális formája, és mint olyan, hivatalbóli eljárást vált ki, vagy pedig sajátos elnevezésű kérelem. Jelen esetben – mivel a bejelentés közvetlen életveszélyről szól – hivatalbóli eljárás alapjául szolgál.

A Ket. ugyan nem közvetlen életveszélyről beszél, azonban az értelmező rendelkezések szerint „*életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet*: egy vagy több embert az élet elvesztésével, illetve a testi épség vagy az egészség súlyos károsításával, továbbá a természeti vagy az épített környezet, valamint az anyagi javak jelentős vagy helyrehozhatatlan károsodásával közvetlenül fenyegető rendkívüli helyzet, állapot vagy esemény, amelynek megelőzése vagy káros hatásainak elhárítása hatósági intézkedést igényel”, tehát a veszélynek itt is közvetlennek kell lennie.

Életveszély fennállása esetén alapvetően megváltozik a hatósági eljárás dinamikája. Alapesetben az eljárás meghatározott – általában 30 napos – ügyintézési határidő alatt zajlik le, amely során – amennyiben a rendelkezésre álló információk alapján a hatóság nem tud dönteni – bizonyítási eljárást folytatnak le és a hatóság a bizonyítékokat súlyuknak megfelelően értékelve hoz döntést, továbbá az eljárás tipikusan ügyféli közreműködés mellett zajlik le.

Életveszély esetén azonban számtalan eltérés megengedett:

- ha az életveszéllyel fenyegető helyzet elhárítása indokolja, az érdemi határozatot soron kívül kell meghozni,
- az azonnali intézkedést igénylő ügyben a kérelmet távbeszélő útján is elő lehet terjeszteni,
- ha ilyen helyzetben kell helyszíni szemlére sort keríteni, azonnali intézkedés érdekében, a helyszíni szemlét a hatóság a lezárt terület, épület, helyiség felnyitásával, az ott tartózkodó személyek akarata ellenére is megtarthatja,
- az indokolás mellőzhető, ha az késleltetné a döntés meghozatalát és a késedelem életveszéllyel fenyegető helyzet kialakulásához vezethet, az indokolást a döntés meghozatalától számított öt napon belül kell megküldeni az ügyfélnek,
- a határozatot a Ket.-ben felsoroltakon túl egyéb módon is közölni lehet, írásban nyolc napon belül kell megküldeni az ügyfélnek,

- a helyszíni ellenőrzésre a főszabálytól eltérően is sor kerülhet,
- a határozat fellebbezésre tekintet nélkül azonnal végrehajtható,
- a végrehajtás felfüggesztése kötelező, ha annak folytatása életveszéllyel járna.

Ha hivatalból indul meg az eljárás, főszabály szerint az ismert ügyfelet (jelen esetben a tulajdonost) az eljárás megindításáról az első eljárási cselekmény elvégzésétől számított öt munkanapon (jelenleg nyolc napon) belül értesíteni kell. Mellőzhető viszont az értesítés például akkor, ha az eljárás megindítása után a hatóság öt munkanapon (jelenleg nyolc napon) belül érdemben dönt.

A rendelkezésre álló határozatok szerint az építésügyi hatóságok bevett eljárása, hogy az ügy érdemében hozott határozatot soron kívül hozzák meg, így ilyenkor nincs szükség az ügyfél értesítésére, az ügyfél az eljárásról gyakorlatilag csak a kézhez kapott határozatból értesül (elvileg ekkor is tudnia kellene az eljárásról, mert a kéményseprő közszolgáltatónak azzal egyidejűleg, hogy a hatósághoz fordul, őt is értesítenie kellett volna, de a panaszokból kiderül, hogy erre nem mindig kerül sor). Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy soron kívül akkor kell döntenie, ha az életveszéllyel fenyegető helyzet elhárítása *ezt indokolja*. A hatóságok saját bevallásuk szerint az automatikus soron kívüli eljárások indoka, hogy *megfelelő szakértelem hiányában nem bírálhatják felül a kéményseprő véleményét*, nem vállalhatják annak a felelősségét, hogy a késedelem okán emberéletek kerüljenek veszélybe. Ezt a helyzetet a BM r. 2012-es módosítása, illetve a 2013. januártól hatályba lépett Vhr. is rendezte, meghatározva pontosan, hogy mely esetekben kell az építésügyi (pl. omladozó kémény) és mely esetekben a tűzvédelmi hatósághoz (tűzoltóság; pl. égéstermék visszaáramlása) fordulni. *Erre azért is került sor, hogy a hatóságoknak (építésügyi, tűzvédelmi) kizárólag a szakterületüket érintő életveszélyes helyzeteket kelljen elbírálniuk, így a tényállás tisztázása már nem kerülhető el.*

A Ket. alapelvei szinten rögzíti, hogy a hatóság az érintett ügyre vonatkozó tényeket veszi figyelembe, minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékeli, döntését valóságú tényállásra alapozza. *Amennyiben a hatóság nem tisztázza vagy nem kellő mértékben tisztázza a tényállást, megalapozatlan döntés születik, amely súlyos eljárásjogi hibának minősül, a született döntés pedig jogszabálysértő.*

A hatóságnak tehát egyrészt úgy kell döntést hoznia, hogy azzal megakadályozza az életveszély bekövetkezését, másrészt a döntésének megalapozottnak kell lennie. A hatósági eljárás megindítása, illetve a tényállás tisztázási kötelezettség szempontjából elengedhetetlen feltétel, hogy a szolgáltató (kvázi bejelentőként, nem pedig szakhatóság, vagy szakértő, és különösen nem ügyfél!) pontosan megjelölje, mely lakáshoz tartozó égéstermék-elvezető tekintetében, és konkrétan milyen életveszélyes helyzet elhárítása érdekében kezdeményezi a hatósági eljárást. A hatóságok azonban szinte kivétel nélkül kifogásolták a bejelentések pontatlan, olykor olvashatatlan tartalmát – ennek ellenére az eljárásokat soron kívül lefolytatták.

A kéményseprő közszolgáltató bejelentését követően rendelkezésére áll egy okirat, ezt követően a kérdés az, hogy önmagában a bejelentés szolgálhat-e alapjául egy megalapozott döntésnek. Itt kell kiemelni, hogy az eljárás szempontjából a kéményseprő közszolgáltató bejelentése *nem szakvélemény*, hanem pusztán egy okirati bizonyíték. Szakvélemény a szakértő által adott vélemény. Jogszabály meghatározott szakértő igénybevételét írhatja elő, ilyenkor ezt a szervet, intézményt, testületet vagy személyt kell, egyéb esetben pedig az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló törvény szerint igazságügyi szakértői tevékenység végzésére jogosult szakértőt lehet kirendelni. A szakértő az eljárás egyéb résztvevője, ebbéli minőségét a hatóság kirendelő végzésével nyeri el, míg a *kéményseprő közszolgáltató egy gazdasági társaság*, nincs olyan jogszabály, amely szakértőként nevesítené. Ez akkor is így van, ha a BM r. az általa adott – a kémények használatával összefüggő – véleményt rendkívül félrevezető módon

szakvéleménynek hívja.<sup>23</sup> *Egyértelmű tehát, hogy nem tekinthető szakvéleménynek a kéményseprő bejelentése, akkor sem, ha egyébként a kéményseprő a megfelelő szaktudás birtokában képes megítélni az életveszélyes állapot fennállását.*

*Ezt a helyzetet az új jogi szabályozás azzal oldotta fel, hogy a közszolgáltató szakmai megállapításait, észrevételeit, tapasztalatait „nyilatkozatban” teheti meg.*

Hangsúlyozom, jelen esetben csak a használaton kívüli/tartalékkémények (vagyis olyan kémények, amelyekre nincsen, illetve nem is lehet tüzelőberendezés rákötve) vonatkozásában teszek megállapításokat, amelyeknél – ahogyan fentebb is utaltam már rá – fizikailag lehetetlen pl. az égéstermék tartós visszaáramlásán alapuló életveszély fennállása. Ebben az esetben a hatóságnak nemhogy soron kívül nem kellene eljárnia, de meg is kellene szüntetnie azt eljárását. Tekintettel azonban arra, hogy a kémények nyilvántartása – szintén a fentebb megállapítottakra utalva – nem a valóságnak megfelelő adatokat tartalmazza, használaton kívüli kéményeket is feltüntet (tartalékkéményként), holott azokat törölni kellett volna a nyilvántartásából, így a kéményseprő bejelentéséből sem tűnik, tűnhet ki, hogy az valójában egy használaton kívül álló kéményre vonatkozik. Ennek megfelelően a sormunkakönyv is tartalékkéményként tünteti fel a valójában használaton kívül álló kéményt, így a hatóság a valóságnak nem megfelelő tényeken alapuló eljárást indít.

A soron kívüliség kapcsán hangsúlyozom a Ket. azon rendelkezését, mely szerint, ha az életveszéllyel fenyegető helyzet elhárítása *indokolja*, akkor és csak akkor kell soron kívül eljárnia a hatóságnak. Az indokoltságot tehát vizsgálnia kell (pl. a még a működő, csak fűtésre használt égéstermék-elvezetők esetében is nyáron kevés az esélye az égéstermék visszaáramlásának, tüzesetnek), de még ekkor sem zárja ki semmi, hogy meggyőződjön a bejelentés valóságtartalmáról pl. helyszíni szemle keretében, amelyre ilyen esetekben szintén speciális szabályok vonatkoznak. Ha tehát úgy is tűnik, hogy szükség van a soron kívüli eljárásra és az azonnali intézkedésre a közvetlen életveszély elhárítása érdekében, a helyszíni szemlét a hatóság akár a lezárt terület, épület, helyiség felnyitásával, az ott tartózkodó személyek akarata ellenére is megtarthatja. *Megjegyzem arról, hogy a kémény be van-e falazva vagy sem, különleges szaktudás hiányában is meg tud győződni a hatóság képviselőjében eljáró személy.*

Ki kell térni ugyanitt a kéményseprő közszolgáltató eljárásbeli helyzetére is. A Ket. egyértelműen meghatározza, hogy az eljárás során ki lehet ügyfél, illetve az eljárás egyéb résztvevője. A bejelentést tevő, akkor is, ha bejelentése nem kérelemnek minősül, hanem hivatalbóli eljárás alapjául szolgál, lehet ügyfél, ha megfelel a Ket. ügyfélfogalmának, amelyhez arra van szükség, hogy az ügy valamely jogát, jogos érdekét érintse (esetleg hatósági ellenőrzés alá vonják, vagy rá nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmazzon), vagy pedig ügyfél lehet, ha külön törvény vagy kormányrendelet nyilvánítja annak. A kéményseprő közszolgáltatónak azonban jogszabályi kötelezettsége a bejelentés, jogát, jogos érdekét az ügy nem érinti, és külön jogszabályi rendelkezés hiányában sem válik az eljárás alanyává. *Ez egy alapvető problémája az eljárásnak. A panaszok alapján ugyanis látható, hogy a kéményseprő közszolgáltató sokszor alaptalanul tesz bejelentést a hatósághoz és eljáráson kívülisége gyakorlatilag lehetetlenné teszi a hatóság számára, hogy ez ellen lépéseket tegyen.* A jogszabályok többsége a jogkövető magatartást veszi alapul, így nem feltétlenül képesek reagálni az annak nem megfelelő magatartásokra, láthatóan jelen esetben is ez áll fenn. A Ket. előírja ugyan a jóhiszemű eljárás kötelezettségét, amely magában foglalja, hogy az ügyfél magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére. *A rosszhiszemű ügyfelet a hatóság eljárási bírsággal sújthatja és a többletköltségek megfizetésére kötelezheti* (erre az ügyfél figyelmét fel kell hívni), azonban ez a rendelkezés csak az ügyfelekre vonatkozik. A jóhiszeműség alapvető jelentőségű az ügyfelek jogai, kötelezettségei, törvényes

érdekei gyakorlásának tekintetében, illetve a miatt is, mert ez szolgál alapjául a gyors és valós tényeken alapuló döntéshozatalnak. Az, hogy a kéményseprő közszolgáltató gyakorlatilag kívül áll az eljáráson, nincsen eljárásbeli pozíciója, nincsenek eljárásbeli jogai, illetve nem terhelik az olyan eljárásbeli kötelezettségek sem, mint amilyen a jóhiszeműség elve – miközben gyakorlatilag az ő bejelentésén alapul a döntéshozatal, továbbá az ő díj ellenében adott megfelelőséget igazoló „szakvéleménye” igazolja az előírt munkálatok elvégzését – súlyos hiányosság. Álláspontom szerint ezért az ágazati jogszabály(ok)ban mindenképpen tisztázni kell a kéményseprő közszolgáltató eljárásbeli pozícióját.

A bizonyítás szempontjából ki kell emelni azt is, hogy hibás a hatóságok azon álláspontja, hogy jogszabályi rendelkezés folytán csak az abban kijelölt közszolgáltató véleményét vehetik figyelembe. A Ket. egyik legfontosabb elve a szabad bizonyítás, amelyet csak törvény korlátozhat, vagyis törvényben lehet csak olyan pozíciót biztosítani a kéményseprő-ipari közszolgáltatónak, hogy a hatóság a határozatát csak az ő véleményére alapozva kelljen meghoznia [Ket. 50. § (5) bekezdés]. Az a tény, hogy a Kötv. a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatás fogalmának meghatározásakor tartalmazza a kémény használatával összefüggő szakvélemény adását, nemcsak hibás (félreérthető) megfogalmazás, de azt sem jelenti, hogy ezzel a Kötv. korlátozná a szabad bizonyítás elvét, ebből a rendelkezésből nem vezethető le az, hogy a hatóság kötve lenne a kéményseprő-ipari közszolgáltató véleményéhez.

Tekintettel a fentiekre, sok esetben alaptalanul születtek a kémény használatát megtiltó és a tulajdonost különböző munkálatok elvégzésére kötelező határozatok. Bár a hatósági határozat ellen biztosított a jogorvoslat lehetősége, kérdéses azonban, hogy az mennyire képes orvosolni a fent ismertetett problémákat.

A jogorvoslathoz való jognak fontos eleme, hogy tényleges és hatékony legyen. A jogorvoslatnak fogalmilag és tartalmilag is magában kell foglalnia a bekövetkezett jogsérelem orvosolhatóságát [23/1998. (VI. 9.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslat kiüresítéséhez vezethet pl. az indoklás hiánya [41/1991. (VII. 3.) Ab határozat], illetve ha valamely releváns kérdésben először a jogorvoslati fórum dönt [22/1995. (III. 31.) AB határozat].

*A vizsgálat tapasztalatai alapján megállapítható, hogy a hatóságok téves jogértelmezése folytán az eljárás megindulásának éppen az oka érdemben nem vitatható, mert a hatóságok szerint kötelesek a területileg illetékes kéményseprő-ipari közszolgáltató véleményére alapozniuk a határozatukat, azon kívül senkinek – még másik kéményseprő jogosultsággal rendelkező cégnek – sincsen joga „szakvéleményt” adni. Így hiába kérdőjeleznék meg a tulajdonos a kéményseprő vállalat bejelentésének valóságtartalmát, gyakorlatilag ugyanannak a vállalatnak kellene későbbiekben felülbírálnia magát, ami meglehetősen életszerűtlen, ráadásul kiüresíti az ellenbizonyítás lehetőségét. A jogorvoslat ténylegességét tekintve az is felettébb aggályos, hogy az elsőfokú hatósági döntés – ahogyan arra fent rámutattam – gyakorlatilag nem (kellően) tisztázott tényálláson alapul, így gyakorlatilag a másodfokú hatóság veszi, venné át az elsőfokú szerepét ebben a körben. Mindezek alapján megállapítható, hogy a jogorvoslat jelen esetben kizárólag formális.*

A 2013. január 1-jén hatályba lépett újKkötv. 12. §-a jelentős változásokat eszközöl e téren, amikor a tűzvédelmi hatóság (tűzoltóság) számára előírja többek között, hogy folyamatosan vizsgálja a közszolgáltató tevékenységét, immár ennek a hatóságnak kell eljárnia az élet- és vagyonbiztonság közvetlen veszélyeztetése esetén, a közszolgáltatói tevékenységére vonatkozó szabályokat megszegő közszolgáltatóval szemben legalább 10 000 forint, legfeljebb 1 500 000 forint összegű bírságot szabhat ki, eljár továbbá az égéstermék-elvezető szakszerűségét igazoló szakmai nyilatkozatok kiadására vonatkozó vitás ügyek esetében, illetve felülvizsgálja felügyeleti szervként a panaszos által vitatott, a közszolgáltató által kiadott szakmai nyilatkozatok



tartalmát. Ugyanakkor ez a rendelkezés sem ad választ a közszolgáltató eljárásjogi pozíciójára, illetve az új jogszabályokban is problémát okoz a nem egyértelmű szóhasználat a kéményseprő-ipari közszolgáltató által adott véleményeket illetően.

*Az alkotmánybírói gyakorlat alapján egyértelműen jogbizonytalanságot teremt, ha egy közigazgatási, illetve közszolgáltatást végző szerv az állampolgárokat túlbuzgóságból vagy a jogszabály hibás értelmezéséből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>*

### **5. A 2013. január 1-jével hatályba lépett új szabályozásról**

A Polgári Törvénykönyv 198. §-a 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.*

A Köt. és a BM r. a Ptk. előírásaival összhangban rögzítik a kötelezően igénybeveendő kéményseprő-ipari közszolgáltatás körét, amely kiterjed a lakásban és más helyiségben épülő vagy már *használatban lévő tüzelőberendezés égéstermékének elvezetésére szolgáló kémény – ideértve a tartalékkéményt is –, valamint tartozékainak műszaki felülvizsgálatára, ellenőrzésére, tisztítására és szakvélemény adására.* A BM r. egyértelműen kimondja azt is, hogy *a közszolgáltatás nem terjed ki arra a kéményre, amely használaton kívül áll.*

*A januárban hatályba lépett új Köt. a vizsgálat idején hatályos jogszabályokkal szemben nem határozza meg egyértelműen és világosan a norma címzettjei számára, hogy a közszolgáltatás igénybevételére irányuló kötelezettség, konkrétan mire, mely égéstermék-elvezetőkre terjed ki, és melyek nem tartoznak a törvény hatálya alá, erre csupán az értelmező rendelkezésekből lehet következtetni. (Pl. a tüzelőberendezés égéstermékét oldalfalon, vízszintes irányú kiáramlással vezeti ki, köznapi szóhasználatnál homlokzati parapetes konvektorok, a ténylegesen igénybe nem vett, de megtartott cserépkályhák jogi sorsa stb.)*

Az új szabályozásban a tartalékkémény fogalma, a használaton kívüli kémény műszaki követelményei – annak ellenére, hogy ezek az égéstermék elvezetők közvetlen élet és vagyónbiztonságot veszélyeztető állapotot nem hordoznak – továbbra is alkalmat adnak a szolgáltatónak az önkényes jogalkalmazásra, ezért *meg kell állapítanom, hogy a részben ellentmondó szabályozási elemek alapján fennálló jogi helyzet önmagában alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelmét idézze elő, és ezt a helyzetet az új törvény sem orvosolja. A tulajdonjog korlátozását illetően az Alkotmánybíróság következetes álláspontja, hogy a törvényalkotó a tulajdonhoz való jog alapján mindig köteles tiszteletben tartani azokat a jogosítványokat, amelyeket korábban ő maga alakított ki alkotmányos értelemben vett tulajdonként.<sup>26</sup>*

### **6. A felmerült problémák összefoglalása és az azokkal kapcsolatos megállapítások**

Nem egyértelmű a tartalékkémény és a használaton kívül lévő kémény meghatározása, továbbá az egyes jogszabályok eltérő feltételeket szabnak a kémény használaton kívül helyezéséhez. A szabályozás félreérthető és önkényes jogértelmezést tesz lehetővé a szolgáltató számára.

A használaton kívül álló kéményeket a közszolgáltató jogszerűtlenül nem törli a nyilvántartásból, hanem – kvázi hatósági jogkört gyakorolva – további dokumentumokat, igazolásokat követel meg az ingatlantulajdonostól.

A nyilvántartás tekintetében megállapítható, hogy adatai nem mindig felelnek meg a valódiság követelményének, pontatlan, nem helytálló adatokat is tartalmaz. Az egyedi kéményeket nem elegendő társasházak esetében csak épületenként nyilvántartani, hanem azon lakásonként is szükséges, amelyek egyedi fűtését szolgálják.

A sormunkakönyv nem tartalmazza részletesen az adott ellenőrzés során ténylegesen elvégzett munkákat, az aláírásnál nem tesz különbséget az egyes kéményseprő-ipari tevékenységek között, így a tulajdonos aláírásával nemcsak az ellenőrzés, hanem a tisztítás tényét is igazolja, függetlenül attól, hogy arra sor került-e egyáltalán, így nem alkalmas az elvégzett munkák vagy éppen azok elmaradásának bizonyítására.

Nem tisztázott a közszolgáltató eljárásjogi pozíciója, miközben gyakorlatilag a bejelentésén alapul a döntéshozatal, illetve anyagilag is érdekelt a közszolgáltató az eljárás megindításában, tekintettel arra, hogy végül neki kell díj ellenében igazolnia azt, hogy a tulajdonos szakszerűen elvégezte (tte) a hatóság által előírt munkálatokat. A hatóságok nem tesznek eleget tényállás tisztázási kötelezettségüknek. A közszolgáltató által adott vélemények, nyilatkozatok elnevezése a vonatkozó jogszabályokban nem egységes, helyenként rendkívül félrevezető (ld. „szakvélemény”). A jogorvoslat a hatóságok hibás jogalkalmazása miatt nem tényleges, pusztán formalitás.

A hatályba lépő újKkötv. nem határozza meg egyértelműen és világosan a norma címzettjei számára, hogy a közszolgáltatás igénybevételére irányuló kötelezettség konkrétan mire, mely égéstermék-elvezetőkre terjed ki, és melyek nem tartoznak a törvény hatálya alá, a tartalékkémény és használaton kívüli kémény fogalom-meghatározása továbbra is életszerűtlen és zavaros.

*A panaszok magas száma és tartalma, továbbá az építésügyi hatóságok állásfoglalásaiban rögzített jelzések alapján megállapítottam, hogy a megalkotott törvényi és rendeleti szabályozás, az alkalmazott joggyakorlat, illetve a közszolgáltató eljárása a jobbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz, a tulajdonhoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

### **Intézkedéseim**

A feltárt alapvető jogokat érintő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a belügyminisztert, hogy kezdeményezze a kéményseprő-ipari közszolgáltatásra vonatkozó, 2013. január 1-jével hatályba lépett szabályozásnak a jelentésben feltárt megállapításoknak megfelelő, átfogó módosítását, megteremtve az Alaptörvény rendelkezéseivel való összhangját, illetve jogalkotói hatáskörében az előzőekkel összhangban módosítsa a kapcsolódó rendeleteket;

Az Ajbt. 31. § (4) bekezdése alapján felkérem a FŐKÉTÜSZ Kft. vezetőjét, hogy az általa irányított szervezet, a kötelező közszolgáltatás ellátása során az irányadó jogszabályoknak megfelelően járjon el, továbbá gondoskodjon arról, hogy az általuk vezetett nyilvántartás a megfelelő tényeken alapuló, valóságos adatokat tartalmazza.

Budapest, 2013. február 28.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Melléklet: Lábjegyzet**

<sup>1</sup> Vö. 49/1995. (VI. 30.) AB határozat

<sup>2</sup> Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

<sup>3</sup> Vö. 75/1995. (XI. 21.) AB határozat.

- <sup>4</sup> Vö. 5/1992. (I. 30.) AB határozat, 22/1995. (III. 31.) AB határozat.
- <sup>5</sup> Vö. 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 19/1999. (VI. 25.) AB határozat.
- <sup>6</sup> Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 463. o.
- <sup>7</sup> Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 459. o.
- <sup>8</sup> 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.
- <sup>9</sup> Vö. 42/2006. (X. 5.) AB határozat.
- <sup>10</sup> Vö. 58/1994. (XII. 14.) AB határozat
- <sup>11</sup> 2013. január 1-jétől az Mötv. 13. § (1) bekezdés 2. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen településüzemeltetés (pl. kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása).
- <sup>12</sup> 28/2011. (IX. 6.) BM rendelet az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról: 578. § (1) Az égéstermék-elvezetővel rendelkező tüzelő- és fűtőberendezés csak a teljesítményének megfelelő, illetőleg arra méretezett kéményhez csatlakoztatható
- <sup>13</sup> BMr. és a 19/1970. (IX. 5.) ÉVM rendelet a kéményseprőipari tevékenység gyakorlásáról
- <sup>14</sup> újBMr. 5. § (2)-(3) bekezdés
- <sup>15</sup> OTÉK: 1. számú melléklet a 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelethez  
Fogalom-meghatározások: 95. *Önálló rendeltetési egység*: meghatározott rendeltetés céljára önmagában alkalmas helyiség vagy helyiségcsoport, amelynek a szabadból vagy az épületen belüli közös közlekedőből nyíló önálló bejárata van.
- <sup>16</sup> Lásd az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény *Az egyéb önálló ingatlanok fejezetét*
- <sup>17</sup> A társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény 24. § (2) bekezdés
- <sup>18</sup> Pl: Első fokú építésügyi hatóság (XV: ker.): A FŐKÉTÜSZ Kft. által észlelt (életveszélyt jelentő) problémák különösen: 3. 1/347/2009. számú levelében: „Az újjáépített kémény belső falazatán vastag szurok réteg lerakódás képződött. A tetőjárda hiányzik. Az ikerkémény (gáz, bélelt, szilárd) kiégetésig a kémény használata TILOS!” (Megjegyzés: kiégetés a közszolgáltatás körébe tartozik, azt a szolgáltatónak kellett volna elvégeznie.)
- <sup>19</sup> tartalék (biztonsági) égéstermék-elvezető: olyan égéstermék-elvezető, amely a tartalékfűtés célját szolgálja, üzemképes állapotban van, de nincs rácsatlakoztatva tüzelőberendezés (újKköt.)
- <sup>20</sup> Első fokú építésügyi hatóság IV. kerület
- <sup>21</sup> Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.
- <sup>22</sup> Ld. pl. az AJB-972/2012., vagy az AJB-995/2012. számú ügyeket (több évtizede használaton kívül álló kéményekre – a padlásteri tisztítási lehetőség ellenére – kéményseprőjárdákat rakatott a közszolgáltató)
- <sup>23</sup> Az építésügyi hatósági eljárásokról és az építésügyi hatósági ellenőrzésről szóló 193/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet például a kéményseprő által adott véleményeket nyilatkozatnak hívja.
- <sup>24</sup> Vö. 49/1995. (VI. 30.) AB határozat
- <sup>25</sup> Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.
- <sup>26</sup> Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 459. o.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1039/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Borza Beáta  
dr. Láposy Attila

**A vizsgálat megindulása**

A panaszos 2010. évben fordult beadvánnyal az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, elhunyt édesanyja részére nyújtott egészségügyi ellátás hiányosságaival kapcsolatban. Álláspontja szerint az Országos Korányi TBC és Pulmonológiai Intézetben édesanyját nem megfelelően látták el, súlyos mulasztások történtek.

Figyelemmel többek mellett a 2011-es *betegjogi projektre* – az ügyben vizsgálatot rendeltem el, a konkrét esetben felmerült betegjogokat érintő ellátási és tájékoztatási hiányosságok miatt, elsősorban a korrekt és feltáró jellegű eljárások törvényszerűségét vizsgálva. Ennek érdekében megkerestem az érintett intézmények, köztük az Állami Népegészségügyi és

Tisztifőorvosi Szolgálat Országos Tisztifőorvosi Hivatalának vezetőjét. A panaszossal több alkalommal történt szóbeli egyeztetés, személyes meghallgatás során felmerült, hogy bírósági úton is fel kíván lépni az ügygel kapcsolatosan.

A 2012-ben elindított, a betegjogi jogvédelem, valamint az OBDK helyzetét elemző *utóvizsgálat* jelentősen meghaladta a jelen ügy vizsgálati kereteit, ezért csupán utalni kívánok annak megállapításaira. Ezzel együtt jelen ügy is jól mutatja, hogy az Egészségbiztosítási Felügyelet, majd a Betegjogi, Ellátottjogi és Gyermekjogi Közalapítvány megszüntetését követően a betegjogok érvényesítésének körülményei, hatékonysága, és következményei átláthatatlanokká váltak, a megyei népegészségügyi intézmények által a panasztörvény alapján lefolytatott eljárások pedig alkalmatlannak bizonyultak arra, hogy biztosítsák az érintett, kiszolgáltatott helyzetben lévő betegek és hozzátartozóik jogainak védelmét, jogsérelmük orvoslását.<sup>67</sup>

2011 első félévében a már említett betegjogi projekt keretében átfogó vizsgálatot folytattam a betegjogi jogvédelem rendszerével kapcsolatban, és a 2011 áprilisában kiadott *AJB-995/2011.* számú jelentésben számos, a jogalkalmazási gyakorlattal, illetve a szabályozással kapcsolatos visszasságot tártam fel a betegek jogainak érvényesíthetőségével, valamint a betegjogi képviselők státuszával, jogi helyzetével kapcsolatban. A legutóbbi *AJB-5863/2012.* számú vizsgálat pedig kitért arra, hogy – az OBDK felállításával összefüggésben megvalósultak-e azok a betegjogi jogvédelem rendszerének javításával kapcsolatos egyes ombudsmani ajánlások és kezdeményezések, amelyeket már a 2011. évben megfogalmaztam.

A konkrét ügy vizsgálata során megkeresett szervek a számukra rendelkezésre álló határidőket többszörösen túllépték, azonban tekintettel arra, hogy nem a panasz alapjául szolgáló körülmények rekonstruálása volt csupán az elsődleges cél, hanem az események időbeli és tartalmi szempontú komplex értékelése, így a betegjogok védelmi mechanizmusának – az előbb idézett jelentések érvelése alapján – kritikai elemzése, jelen ügyet ugyancsak ekképpen vizsgáltam.

### **A vizsgálat előzményei**

A betegek jogainak védelmét érintő vizsgálat közvetlen előzménye volt tehát az *AJB-995/2011.* számú, ún. *betegjogi státuszjelentés*, amelyben utaltam arra, hogy az emberi méltósághoz való alapvető jogból levezethető egészségügyi önrendelkezési jog, az Eütv. II. fejezetében rögzített egyes betegjogok érvényesülésének egyik elsődleges feltétele a kikényszeríthetőség megléte: az egyéni jogsérelem esetén a jogosult (az egészségügyi ellátást igénybe vevő személy) az őt ért sérelem orvoslását, ügyének érdemi kivizsgálását a megfelelő jogérvényesítési fórumok előtt kezdeményezheti. A betegek jogainak védelmével kapcsolatosan szükséges, de nem elégséges feltétel tehát egy külön törvényi katalógusban deklarálni az egyes jogosultságokat, ezzel együtt biztosítani kell a megfelelő általános és – adott esetben – speciális jogvédő intézmények felállítását és működtetését. Kiemeltem a jelentésben azt is, hogy a betegek jogainak valódi érvényesülése, kikényszeríthetősége érdekében szükséges olyan, *hatósági jogkörrel rendelkező, pártatlan, független jogállású, a jogon túl speciális szakértelemmel is rendelkező, nem-bírósági típusú intézmények felállítása és működtetése*, amelyek kivizsgálják a hozzájuk forduló személyek egyéni panaszait, és amelyek döntése bíróság előtt is megtámadható. Az aszimmetrikus jogi helyzet helyreállítása, kiegyensúlyozása érdekében a betegek jogainak területén autonóm jellegű, hatósági típusú alapjogvédő intézményekre van szükség.

---

<sup>67</sup> Lásd ennek kapcsán az *AJB-995/2011.* számú ügyben készített átfogó ombudsmani jelentést

A jelentésben elvi élel állapítottam meg, hogy a *betegek jogainak hatósági védelme sem formailag, sem tartalmilag nem megoldott*. A jogalkotói mulasztás folytán kialakult jogi helyzet a jogbiztonság követelményével, továbbá az egészségügyi szolgáltatás, ellátás során bekövetkezett jogsérelmeket elszenvedők emberi méltóságához, önrendelkezéshez, tisztességes eljáráshoz, valamint jogorvoslathoz való jogával összefüggő visszásságot okoz. Felhívtam arra is a figyelmet, hogy a garanciális jelentőségű betegjogi képviseleti intézmény működésével kapcsolatban kialakult jogi helyzet a jogbiztonság követelményével, továbbá a panaszosok emberi méltóságához való jogával, egészségügyi önrendelkezési jogával összefüggő visszásságot okoz, illetve a jogsérelem közvetlen veszélyét idézi elő.

A jelentésben ugyanakkor azt is hangsúlyoztam, hogy alkotmányossági szempontból nem a betegjogokat is vizsgáló Egészségbiztosítási Felügyelet 2011. évi megszüntetése kifogásolandó. A mindenkori törvényalkotó szabadsága eldönteni, hogy egy garanciális jelentőségű, törvényben előírt jogvédelmi funkció gyakorlását milyen szervezeti keretekben kívánja ellátni. A betegjogi jogsérelemmel összefüggő kérelmek kezelése, éppen e jogok jellegéből, a jogsérelmet szenvedők jogi helyzetéből adódóan ugyanakkor megköveteli egy egymásra épülő, többpilléres jogvédelmi rendszer működtetését, amelyből ma már nem hiányozhat a hatósági típusú, független és speciális szakértelemmel rendelkező jogvédő fórum, amelynek döntéseivel szemben bírósághoz lehet fordulni. Rámutattam arra is, hogy az alapjogvédő feladat minimalizálása, az egyes alapjogok védelme során már elért és biztosított védelmi szinttől történő jelentős, markáns visszalépés csak igen kivételes körülmények között fogadható el, ilyen indokot azonban a vizsgálat nem tárt fel.

A feltárt visszásság orvoslása érdekében felkértem a szaktárcát, hogy a betegek jogainak védelme, az e jogokat sértő eljárások, döntések és mulasztások érdemi orvosolhatóságának biztosítása érdekében a szükséges jogalkotási eljárás révén teremtsen meg azt, hogy az egyéni betegjogi panaszokat egy olyan független, hatósági jogosítványokkal és speciális szakértelemmel rendelkező jogvédő fórum bírálja el közigazgatási eljárás során, amelynek döntéseivel szemben a bírósághoz fordulás lehetősége is biztosított. A kezdeményezésre adott válaszában a miniszter már akkor külön is kitért arra, hogy a fent jelzett alkotmányossági problémát a tárca a Semmelweis Tervnek megfelelően az Országos Betegjogi és Dokumentációs Központ felállításával, a jogvédelemhez szükséges feladatkörök szabályozásával kívánja megoldani.

2012. augusztus 1-jén lépett hatályba a 214/2012. (VII.30.) Korm. rendelet, amely az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ (a továbbiakban: OBDK) feladatát és működését rendezi, továbbá rendelkezik a betegjogi képviselet rendszeréről. A közelmúltban kiadott *AJB-5863/2012.* számú jelentésemben a jogvédelmi képviselők státusza rendezésének fontossága mellett kiemeltem, hogy az OBDK működésének hatékonysága tekintetében alapkövetelmény, hogy az intézmény független legyen az általa ellenőrzött szakigazgatási rendszertől. Ezt jogi és anyagi garanciákkal kell alátámasztani és meg kell követelni a feladatellátáshoz szükséges kompetenciák meglétét. Előrelépés ugyanakkor, hogy a jogvédelmi képviselők munkájának koordinálása is az OBDK-hoz került. Hiányosság azonban, hogy a jogszabály nem rögzíti alapvetésként, hogy a képviselőnek mindig az érintett (ti. beteg) jogait és érdekeit kell szem előtt tartania, és ennek figyelembe vételével kell megegyezésre törekednie a panaszos és a vizsgált intézmények közötti vitában.

A jelentés kitér arra, hogy a panasztörvény rendelkezésein alapuló, három éve „átmeneti” betegjogi jogérvényesítési megoldás nem tartható fent, sürgős reformra szorul. Megállapítottam, hogy fontos lenne bevonni az OBDK-t a hatósági jogvédelem mechanizmusába, ezzel együtt a kormányrendeletben egyértelművé tenni a hivatal vizsgálati feladatait, illetve az OBDK-hoz fordulás, a panasztétel rendszerét. Mindezek alapján kértem a szaktárca vezetőjét, hogy kezdeményezze a szükséges módosításokat.

### **Érintett alkotmányos jogok és elvek**

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- az élethez és emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”];
- az egészséghez való jog [Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”]
- 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.”].

### **Alkalmazott jogszabályok**

1. Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Ptv.);
2. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
3. Az egyes egészségügyi és szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi LXXXIX. törvény (Módtv.);
4. Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról, a népegészségügyi szakigazgatási feladatok ellátásáról, valamint a gyógyszerészeti államigazgatási szerv kijelöléséről szóló 323/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet;
5. Az egészségügyi szolgáltatók szakmai felügyeletéről szóló 15/2005. (V. 2.) EüM rendelet (a továbbiakban: EüM rendelet);
6. az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.);
7. az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központokról szóló 214/2012. (VII. 30.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Korm. rendelet)
8. Az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény;

### **Megállapított tényállás**

Panaszos édesanyja 2010. június 16-án került a Péterffy Sándor utcai Kórházba, majd átszállították az Országos Korányi TBC és Pulmonológiai Intézetbe (a továbbiakban: Intézet), ahol 2010. július 22-én elhunyt. A panasztevő sérelmezte az egészségügyi ellátás módját, a dokumentáció pontatlanságát, kiadásának nehézkességét, valamint a kapcsolattartás hiányát. Ugyancsak kifogásolta panaszos, hogy édesanyját annak ellenére boncolták, hogy őt erről nem nyilatkoztatták, majd a boncolási jegyzőkönyvet – kérése ellenére – panasza benyújtásáig nem adták át. További problémát vetett fel, hogy végtisztesség megadása címén ötezer forintot számolt el a kórház, noha ez csupán egy lepedőben való elhelyezést jelentett, tekintettel arra, hogy édesanyját panaszos hamvasztással óhajtotta eltemetni.

Panaszos kifogásolta, hogy sérelmei orvoslására az Egészségbiztosítási Felügyelet megszűnését követően nem talált megfelelő hatóságot, így valamennyi panasza/kifogása teljes körű kivizsgálása, illetve orvoslása érdekében kérte a biztos segítségét.

1. 2010 szeptemberében az ügy szakmai felülvizsgálata iránt megkerestem az ÁNTSZ Budapest I., II., XII. kerületi Intézetét, azonban hatáskör hiányában az ügyet az ÁNTSZ Közép-magyarországi Regionális Intézetéhez tették át, melyről hivatalomat is tájékoztatták.

2011. februárban az *országos tiszti főorvos* levelében arról tájékoztattott, hogy a panaszügy kivizsgálása az ÁNTSZ szervezet átalakítása következtében szenvedett késedelmet, az ügy vizsgálatára a továbbiakban az ÁNTSZ Országos Tisztifőorvosi Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel<sup>68</sup>, így a vizsgálatot – a rendelkezésére álló dokumentumok alapján – a Hivatal folytatta le.

A vizsgálat megállapította, hogy a beteg ellátása a szakmai szabályoknak megfelelően történt, ennek ellenére halt meg, 2010. július 22. napján. A beteg kórbonctani vizsgálata az Eütv. 219. § (2) bekezdése alapján történt, ezért nem volt szükség panaszos hozzájárulására. Az Intézet 2010. augusztus 6. és 9. napján táviratban értesítette panaszost, aki a Halottvizsgálati Bizonyítvány átvétele és az elhalálozással kapcsolatos egyéb ügyek intézése céljából augusztus 16-án jelentkezett az Intézetben. Ekkor panaszost dokumentáltan, írásban tájékoztatták a haláleset ügyintézésének menetéről. A panaszos számla ellenében kifizette a végtisztességre előkészítés és halott hűtés költségeit. Az elhunyt személyes tárgyainak kiadása ugyancsak dokumentáltan megtörtént, az erről szóló irat tartalmában és formájában is alkalmas az átadás-átvétel dokumentálására. A dokumentum tartalmazza a beteg nevét, szekrénye számát, tételesen az átvett tárgyakat, valamint a panaszos és három kórházi dolgozó aláírását.

A panaszos 2010. szeptember 3. napján kérelmet terjesztet elő az Intézetben elhunyt édesanyja korábban keletkezett leleteinek áttekintésére, melyre szeptember 28-án dokumentáltan sor került. A panaszos az Intézet főigazgatósági titkárságán áttekintette a kórlapdossziét, az általa kiválasztott dokumentumokat átvette, azt aláírásával igazolta. A halott kezeléssel összefüggő díjakról tájékoztatták, a költségeket megfizette, erről a számlát átvette. A végtisztességre előkészítés díját az Intézet szabályzatában meghatározottak szerint állapították meg. Végül a vizsgálat megállapította, hogy noha a boncolásról készült Jegyzőkönyvet panaszosnak nem időben adták át, az Intézet „*a szakmai protokollok és szabályok, valamint az elvárható gondosság elve alapján végezte a Betegnek úgy a kivizsgálását és ellátását, mint a halott kezelésével kapcsolatos eljárást.*”

A kórbonctani vizsgálatról készült Jegyzőkönyv kiadását követően az Intézet főigazgató főorvosa saját hatáskörében intézkedett arról, hogy az Intézet Patológiai Osztálya a jövőben késedelem nélkül küldje meg az arra jogosultak részére a Boncjegyzőkönyveket.

Mindezekre tekintettel a Hivatal egyéb intézkedés megtételét nem látta indokoltnak.

2. A Hivatal vizsgálati megállapításait tartalmazó dokumentum több kérdésben pontosításra szorult, ezért ismét az *országos tiszti főorvos*hoz fordultam. Levelemben jeleztem a dokumentációk átadása körülményeinek tisztázását, a kezeléseik időpontjának korrekcióját, a személyes holmik átadását tartalmazó iraton, a zárójelentésen, illetve a kórbonctani vizsgálatról kiadott leleten szeplő aláírások hiányát, illetve beazonosíthatatlanságát, továbbá panaszos édesanyjának jelentős állapotváltozása (azaz rendkívüli esemény, mely során kómába esett) miatti értesítés elmaradásának hiányát, illetve a végtisztességre előkészítés címén felszámolt ötezer forint és a hűtési díjként felszámolt további 7500 forint elszámolásának problémáját.

Közbenső válaszában a Hivatal jelezte, hogy a panaszos személyes meghallgatása, és további dokumentumok áttekintése vált szükségessé a vizsgálat pontosítása érdekében, melyet – a már rendelkezésre álló dokumentumokra utalva – vitattam és konkrét kérdéseket tettem fel, a fentebb vázolt pontosítások érdekében.

---

<sup>68</sup> Ld: az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról, a népegészségügyi szakigazgatási feladatok ellátásáról, valamint a gyógyszerészeti államigazgatási szerv kijelöléséről szóló 323/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet 27.§ (5), valamint az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet 7.§ (2) bekezdés a) pontja alapján 2011. január 1-jétől.

A Hivatal újabb válaszában vizsgálatának kiterjesztését, a tények, adatok pontosítását, panaszos meghallgatását látta szükségesnek, ezért az ügy teljes körű kivizsgálására az egészségügyi szolgáltatók szakmai felügyeletéről szóló 15/2005. (V.2.) EüM. rendelet alapján szakfelügyelő főorvost kért fel, egyúttal a vizsgálat elhúzódsát is bejelentette, ami 2011. szeptember 13. volt.

3. Tekintettel arra, hogy az ügy kivizsgálása 2011 októberében még nem fejeződött be, ismét megkerestem a Hivatalt, és felhívtam a figyelmet arra, hogy a korábban általa adott tájékoztatás szerint továbbra is a Ptv. rendelkezései szerint jár el. A Ptv. 142. § (1)-(2) bekezdése értelmében pedig a panaszt és a közérdekű bejelentést a beérkezéstől számított harminc napon belül kell elbírálni. Amennyiben az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatóan harminc napnál tovább tart, erről a panaszost a bejelentés beérkezésétől számított tizenöt napon belül tájékoztatni kell az elintézés várható időpontjának egyidejű közlésével. Mivel ilyen tartalmú közlést a panaszos nem kapott, és az ombudsmannak szóló tájékoztatás határideje is letelt, ezért a mielőbbi lezárás pótlását kértem.

Novemberben, megismételt felhívásomat követően a Hivatal arról tájékoztatott, hogy az ügyben megkereste az Országos Egészségbiztosítási Pénztár Finanszírozási Főosztályát, hogy állásfoglalását kérje a tekintetben, hogy az elhunytak végtisztességre való előkészítése címén az egészségügyi szolgáltatók milyen tevékenységre vonatkozóan, milyen összegben kérhetnek térítési díjat.

A Hivatal végül 2011 decemberében levélben értesítette panaszost a Ptv. alapján lefolytatott és befejezett vizsgálata eredményéről.

E szerint, a panaszolt egészségügyi ellátással kapcsolatos teljes tényállás feltárása érdekében a Hivatal bekérte az Országos Korányi TBC és Pulmonológiai Intézetből valamennyi releváns dokumentumot, megkereste az OEP Finanszírozási Főosztályát, majd szakfelügyelő főorvos közreműködését kérte annak vizsgálatára, hogy mindezek alapján az ellátás valamennyi jogszabálynak, irányelvnek, iránymutatásnak, protokollnak és módszertani meghatározásnak megfelelt-e, ideértve a halottkezelés pénzügyi háttérét. A levél több pontban, jogszabályokkal alátámasztva, a szakfelügyelő megállapítását kiemelve tartalmazza annak megállapítását, hogy a „*Beteg ellátása a szakmai szabályoknak megfelelt.*” Ugyancsak részletesen kifejti a halottkezelés valamennyi fázisát, a halott temetkezési helyre való szállításáig, ennek jogszabályi kötelezettjeit ideértve a költségek viselőinek rendjét. Mivel az OEP válasza szerint nincs egységes jogszabály a halottkezelésre (sem OENO – beavatkozások jelölése, sem HBCs kód nem létezik) valamennyi ezzel kapcsolatos tevékenység külön térítési díj ellenében is végezhető.<sup>69</sup>

Az elhunyt ingóságainak átadásáról szóló dokumentumot ugyancsak nem találta a vizsgálat kifogásolhatónak, tekintettel arra, hogy nincs formai követelményhez kötve az elhunytak tárgyait érintő átadás-átvétel dokumentálása.

A betegdokumentáció megismerhetőségével összefüggésben pedig – idézve az Eütv. 24. § (11) bekezdését – megjegyzi, hogy a jogszabály értelmezése szerint nem kifogásolható, hogy panaszos, hozzátartozója halálát követően az általa kért dokumentumok tekintetében azok másolatát kapta meg.

A beteg állapotáról történő tájékoztatással kapcsolatban a levél kitér arra, hogy az Eütv. 13. § (2) bekezdés a) pontja szerint a betegnek joga van a betegségéről való részletes tájékoztatáshoz, beleértve annak orvosi megítélését is. Az Eütv. 16.§ (1) bekezdése szerint azonban a beteg közokiratban vagy teljes bizonyító erejű magánokiratban rendelkezhet arról,

---

<sup>69</sup> A halottkezeléssel összefüggésben korábban már folyt vizsgálat az AJB-1351/2012. és AJB-5307/2012. számokon, egyebekben a halottkezelés díja országos szinten is eltérő.



hogy ki jogosult helyette nyilatkozni (bejegyzés, kezelés visszautasítása), illetve kit kell a beteg állapotáról tájékoztatni a 13. § alapján. Mivel az elhunyt sem közokiratban, sem teljes bizonyító erejű magánokiratban nem tett az értesítendő személyről nyilatkozatot az általános gyakorlat szerint az egyéb formában megnevezett hozzátartozót nem minden esetben, hanem csak a halál bekövetkezésekor értesíti az egészségügyi szolgáltató. Az egészségügyi állapotváltozásban bekövetkező „rendkívüli esemény” jogilag nem definiált fogalom, a nyilatkozat kérés legfőképpen a halál esetén értesítendő személyre vonatkozik.

A Kórházi zárójelentés másolati kiadásakor nem szükséges az aláírás szerepeltetése, hiszen azt az Intézet jogásza adta át panaszosnak.

Az egyéb egészségbiztosítással kapcsolatos, a biztosítási viszonyra vonatkozó kérdés vizsgálata a Hivatal álláspontja szerint az OEP hatáskörébe tartozó kérdés.

Végül a Hivatal levelében megállapította, hogy a *„Rendelkezésekre álló dokumentumok alapján a Szolgáltató a szakmai protokollok és szabályok, valamint az elvárható gondosság elve alapján végezte a beteg kivizsgálását és ellátását, így a szakmai szabályok megszegése nem állapítható meg. A panasz kivizsgálását lezártnak tekintem.”*

Ugyancsak felhívta levelében a panaszost a Hivatal, hogy mivel a Ptv. alapján folyt az eljárás, nincs helye fellebbezésnek, azonban ez nem zárja ki a jogérvényesítés egyéb lehetőségeit, melyek az ellátó intézmény vezetője, illetve fenntartója, továbbá a betegjogi képviselő. (Eütv. 29. § (1) bekezdés). Módjában áll továbbá panaszosnak az egészségügyi közvetítői eljárásról szóló 2000. évi CXVI. törvény alapján a szolgáltatóval peren kívül megegyezni, illetve kártérítési vagy más bíróság előtt érvényesíthető igénye esetén bírósághoz fordulni.

A panaszos számára megküldött, a vizsgálatot lezáró, azt összefoglaló levél tartalmával egyező, részletes beszámolót küldött a Hivatal számomra is, melyet hivatalom iktatási rendszere 2012. január 18-án regisztrált.

## **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 – 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 alapján a közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. Elsőként azt vizsgáltam, hogy az *ügyben érintett szervre kiterjed-e a hatásköröm.*

A vizsgálattal érintett ÁNTSZ, annak korábbi regionális intézetei, illetve a jelenlegi megyei népegészségügyi szakigazgatási szervek az Ajbt. szerint egyaránt közigazgatási feladatot ellátó szervnek tekintendők, így tevékenységük vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján egyértelműen ombudsmani hatáskörbe tartozik.

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 jogvédelmi képviselők jogállására vonatkozó szabályozást alkalmazó, a jogvédelmi képviselők tevékenységét felügyelő és szervező Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ (OBDK), mint központi hivatal a vizsgálatom szempontjából hatóságnak minősül, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – kiterjed.

Az Ajbt. azonban nem teszi lehetővé valamennyi sérelem, így különösen az orvos-szakmai, illetve etikai kérdések alkotmányjogi szempontú vizsgálatát: ahogyan az Alkotmánybíróság is fogalmaz, tudományos igazságok kérdésében állást foglalni csak maga a tudomány lehet kompetens:<sup>70</sup> *a tudományos igazságok, szakkérdések eldöntésére a tudomány és nem a jogvédelem képviselői hivatottak*. Hangsúlyozni kívánom azt is, hogy az ombudsmani vizsgálat nem terjedt és nem is terjedhetett ki az Egészségbiztosítási Felügyelet megszüntetésével, az intézményrendszer többszöri átalakításával, átszervezésével kapcsolatos hatékonysági, célszerűségi megfontolásokra.

## **II. Az érintett 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 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”*. Ezzel összhangban elvi megállapításaim 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, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

**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 II. cikke alapján az *emberi méltóság* sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba

---

<sup>70</sup> 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 182.

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.

Az Alkotmánybíróság már az egyik első, 1990-ben hozott döntésében 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 különös személyiségi jog – az egyén autonómiáját, az egyéni döntés szabadságát védi. Az Alkotmánybíróság 2000-ben foglalkozott először az *egészségügyi önrendelkezési jog* kérdéskörével, a betegek jogainak tartalmával, a beteg önrendelkezési jogát pedig különös személyiségi jogként vezetett le az Alkotmány szövegéből. Az Alaptörvény, ahogyan az Alkotmány külön nem nevesíti a betegek jogait, de ezek a speciális jogosítványok – álláspontom szerint továbbra is - levezethetők az emberi méltósághoz való jogból, és az önrendelkezési jogból. A betegek jogainak fokozott állami védelmi kötelezettségekből adódó egyes alanyi jogokat törvényi szinten rögzítették és rögzítik ma is: az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény betegjogi katalógusa nevesíti – többek között – a beteg emberi méltósághoz való jogát, tájékoztatásához való jogát, és önrendelkezési jogát.

**3.** Az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése alapján Magyarország az egészséghez való jog érvényesülését – egyéb intézkedések mellett – az egészségügyi ellátás megszervezésével biztosítja. Az Alaptörvény rendszerében az egészségügyi ellátás, és ezen belül az egészségbiztosítás rendszere intézményvédelmi kötelezettség, amelyből konkrét, alkotmányi szintű, kikényszeríthető alanyi jogok jellemzően nem vezethetők le.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a testi és lelki egészséghez való jog tartalmát és korlátozhatóságát és kimondta, hogy alapvetően nem alanyi jogként, hanem 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 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.

Az egészséghez való jog tehát önmagában az Alkotmány rendelkezései és az azt értelmező alkotmánybírói gyakorlat alapján 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. Figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény szövege e vonatkozásban tételes eltérést nem tartalmaz, pusztán a megnevezésből hiányzik a „legmagasabb szintű” jelző, ezért a fenti megállapításokat jelen kérdés vizsgálata során is figyelembe vettem.

### III. Az ügy érdemében

1. Az Alaptörvény külön nem nevesíti *a betegek jogait*, de az emberi méltósághoz való jogból, és az önrendelkezési jogból levezethetőek. A betegek jogaira vonatkozó lényeges, garanciális rendelkezéseket az Eütv. tartalmazza. Az emberi méltósághoz való jogot érvényre juttató Eütv. betegjogi katalógusa nevesíti – többek közt – az egészségi ellátáshoz való jogot, a beteg emberi méltósághoz való jogát, tájékoztatásához való jogát, önrendelkezési jogát és az ellátás visszautasításához való jogát. A betegjogi rendszer központjában az *egészségügyi önrendelkezési jog*<sup>71</sup> *biztosítása*, valamint az „informed consent” (tájékozott beleegyezés) elve áll, ennek megfelelően széles körű védelemben részesül a szabad, tájékozott és felelősségteljes döntésre képes ember saját teste és sorsa feletti rendelkezési joga.<sup>72</sup>

Lényeges szempont, hogy a beteg, egészségügyi ellátásra szoruló személyek *e helyzetüknél fogva eleve kiszolgáltatott* – nem egy esetben „alárendelt” – helyzetben vannak az egészségügyi intézményekkel, adott esetben a hatóságokkal szemben, jogaik különösen sérülékenyek. Mindebből következően az államtól nemcsak az egészségügyi intézményrendszer fenntartása és működtetése várható el, hanem alkotmányos kötelezettsége kiterjed az egészségügyi ellátásra szoruló személyek alapvető jogai védelmére, az egyenlő bánásmód követelményének betartására.

2. Arra már a többször említett 2011-es betegjogi státuszjelentésemben felhívtam a figyelmet, hogy a betegjogi képviselők intézményének, mint jogvédelmi pillérnek kiemelt fontossága van a betegjogok gyakorlati érvényesülése, különös tekintettel a betegek jogairól, valamint az egyes jogérvényesítési lehetőségeiről való tájékoztatás szempontjából: ezt mutatja, hogy a legfontosabb keretszabályokat maga az Eütv. II. fejezete tartalmazza.

A vizsgált ügy panaszosa oly annyira tájékoztatlan volt kifogásai érvényesíthetőségében, hogy végső soron fordult hivatalomhoz. Tekintettel azonban arra, hogy az ügy megítéléséhez szükséges szakmai kompetenciával a biztos nem rendelkezik, a panasz alapjául szolgáló események idején pedig az egészségügy anomáliáival összefüggésben csupán az ÁNTSZ szakigazgatási szervei rendelkeztek hatáskörrel, a teljes körű, ombudsmani vizsgálat megalapozottságához számomra is csak ez a lehetőség állt fenn, így kértem az ÁNTSZ – előbb hibásan regionális, majd áttétel folytán – országos szervét (Hivatal) a vizsgálat lefolytatására.

Az Egészségbiztosítási Felügyelet feladat-, és hatáskörét, eljárási lehetőségeit 2010 szeptemberéig az egészségbiztosítás hatósági felügyeletéről szóló 2006. évi CXVI. törvény (Ebfv.) szabályozta. Az Ebfv. alapján a kormányhivatalként működő Felügyelet hatósági eljárására a Ket, szabályait kellett alkalmazni azzal, hogy a Felügyelet döntése ellen

<sup>71</sup> Az Alkotmánybírói megítélése szerint az egészségügyi ellátás során szükséges beavatkozásokba való beleegyezés, illetve annak visszautasítása a személyiségi jogok gyakorlásától elválaszthatatlan. Lásd 36/2000. (X. 27.) AB határozat.

<sup>72</sup> Ld. részletesebben az AJB-995/2011. számú, ún. betegjogi státusz jelentésem megállapításait.

közigazgatási eljárás keretében fellebbezésnek nincs helye, azt felügyeleti jogkörben megváltoztatni vagy megsemmisíteni nem lehetett. A Felügyelet döntéseivel szemben bírósági felülvizsgálata volt kérhető, amely során a Felügyelet határozatát a bíróság megváltoztathatta. A Felügyelet feladata az volt, hogy kivizsgálja a biztosítottak biztosítási jogviszony során igénybe vett egészségügyi ellátásával kapcsolatos panaszait, bejelentéseit és kérelmeit. Az Ebftv. 11. §-a a Felügyelet vizsgálati, intézkedési lehetőségeit sorolta fel, többek között az illetékes egészségügyi szolgáltatók kötelezettség-teljesítésének felügyeletét, pénzbírság kiszabását is lehetővé tette a Felügyelet számára.

A Felügyeletet 2010. szeptember 26-ával, részleges jogutódlással az egyes egészségügyi és szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi LXXXIX. törvény (Módtv.) megszüntette. Jelen ügy panaszosa ezzel egy időben fordult hivatalomhoz, tekintettel arra, hogy nem kapott információt panaszának kivizsgálására hatáskörrel rendelkező és kompetens hatóságról.

Az *AJB-995/2011.* számú jelentésemben rögzítettem, hogy az Ebftv. teljes hatályon kívül helyezésével a folyamatban lévő ügyeket átvevő jogutód ÁNTSZ regionális igazgatóságok, majd 2011. január 1-jét követően a megyei népegészségügyi szakigazgatási szervek nem voltak jogosultak a bepanaszolt egészségügyi szolgáltatókkal szemben, a Ket. rendelkezéseinek megfelelően hatósági eljárás lefolytatására, illetve bírósági úton megtámadható határozat meghozatalára. Mindezek következtében az ÁNTSZ illetékes regionális intézetei (majd 2011. január 1-jét követően a megyei népegészségügyi szakigazgatási szervek) a Felügyelettől átvett panaszügyekben – a Ptv. 141-143. §-ai alapján – *tájékoztató levelek formájában* közölték álláspontjukat (vö. „vizsgálati megállapításukat”) az érintettekkel. Mind az országos tisztifőorvos, mind az egészségügyért felelős államtitkár elismerte, hogy az ÁNTSZ illetékes szervei nem hatósági eljárás keretében kivizsgálandó panaszokként, hanem csak *közérdekű bejelentésként* kezelték a Felügyelet jogutódjaként átvett betegjogi panaszokat. Az országos tisztifőorvos arról is tájékoztatót, hogy a Ptv. rendelkezéseinek értelmezésével önálló eljárásrendet alakított ki az irányítása alá tartozó szervek számára.

Az egészségügyi szolgáltatást igénybe vevő személyek számára a panasz keletkezésének időpontjában fennálló petíciós jog álláspontom szerint nem volt alkalmas arra, hogy kiváltsa vagy pótolja a korábban működő hatósági jogvédelmi mechanizmust: az eljárási garanciák és jogorvoslat hiányában a megyei szakigazgatási szervek egyes ügyekben – különösebb indoklás nélkül – szakfelügyeleti eljárást folytathatnak le, míg másokban nem, ami az önkényes és kiszámíthatatlan jogalkalmazás veszélyét jelenti. Amint azt a hivatkozott jelentésemben rögzítettem nem értek egyet az egészségügyért felelős államtitkár azon megállapításával, miszerint az egészségügyi szolgáltatást igénybe vevő személyek jogainak védelme e jogintézmények működtetésével megoldott és biztosítható. Korábbi és jelen vizsgálatom keretében ismertetett panaszok arra engednek következtetni, hogy az egészségügyi államigazgatási szervek eltérő szemléletmóddal és eltérő jogi megítéléssel kezelik a hozzájuk beérkezett panaszokat, az Eütv.-ben rögzített jogok és garanciális szabályok megsértését relativizálják, illetve a jogsértés elismerése esetén semmilyen jogkövetkezmény alkalmazására nem kerül sor.

Mindezekre tekintettel a 2011-es jelentésemben megállapítottam, hogy a betegek jogainak hatósági védelme sem formailag, sem tartalmilag nem megoldott, a megyei népegészségügyi szakigazgatási szervek a betegjogi aspektusú, egészségügyi szolgáltató elleni panaszt, kérelmet *közérdekű bejelentésként* kezelik, és ennek megfelelően is bírálják el. A jogalkotói mulasztás folytán kialakult jogi helyzet a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével, továbbá az egészségügyi szolgáltatás, ellátás során bekövetkezett jogsérelmeket elszenvető

panaszosok emberi méltósághoz való jogával, egészségügyi önrendelkezési jogával, tisztességes eljáráshoz, valamint jogorvoslathoz való jogával összefüggő visszásságot okoz, illetve a jogsérelem közvetlen veszélyét idézi elő.

3. A már több ízben említett betegjogi státuszjelentésben elvi élel állapítottam meg, hogy *a betegek jogainak hatósági védelme sem formailag, sem tartalmilag nem megoldott*, a jogalkotói mulasztás folytán kialakult jogi helyzet alapjogi visszásságot generál. A jelentésben arra a következtetésre jutottam, hogy betegjogi jogsérelemmel összefüggő kérelmek kezelése, éppen e jogok jellegéből, a jogsérelmet szenvedők jogi helyzetéből adódóan megköveteli egy egymásra épülő, többpilléres jogvédelmi rendszer működtetését, ebből pedig nem hiányozhat a hatósági típusú, független és speciális szakértelemmel rendelkező jogvédő fórum, amelynek döntéseivel szemben bírósághoz lehet fordulni.

A jelentésben megfogalmazott ajánlásaim nyomán tett jogalkotási intézkedések csak részben orvosolták a feltárt visszásságokat, létrejött ugyan az OBDK, mint független központi hivatal, de jogkörei csak részlegesen és eshetőlegesen terjednek ki a hatósági jogvédelemre, vagy éppen annak kontrolljára. Az OBDK a Korm. rendelet nyomán dokumentációs feladatai mellett módszertani fejlesztési tevékenységet végez, valamint ellátja a nemzetközi kapcsolatokból és az európai uniós tagságból eredő feladatokat.

Az OBDK lehetőségei a betegek jogainak közvetett vagy közvetlen védelme érdekében alkalmazható jogosítványai alapvetően a tájékoztatásra, javaslatételre korlátozódnak. Ez alól kivételt jelent a Korm. rendelet 2. § (2) bekezdésének a) pontja, amely szerint az OBDK ellenőrzi az egészségügyi szolgáltatások hozzáférhetőségét az egészségügyi ellátórendszer betegellátási kapacitásának szabályozására vonatkozó jogszabályok keretei között. Ennek keretében *egyedi ügyekben vizsgálhatja az egészségügyi szolgáltatás hozzáféréssel* – így az ellátásszervezéssel, a beutalási renddel, a betegek tájékoztatásával – *kapcsolatos szabályok érvényesülését*. E rendelkezésből arra lehet következtetni, hogy az OBDK egyedi ügyben is vizsgálódhat, ugyanakkor arra nézve nem tartalmaz szabályt a Korm. rendelet, hogy az egészségügyi szolgáltatást igénybe vevők hogyan, milyen módon fordulhatnak közvetlenül a hivatalhoz (pl. csak a betegjogi képviselő jelezhet ilyet az OBDK felé). Ez idő szerint tehát nem látható, hogy az OBDK – túl a már jelzett feladatain – hogyan illeszkedik a betegjogi panaszok kivizsgálását szolgáló mechanizmusba, milyen szerepet tölt be a jogvédelemben.

4. Az egyes alapvető jogok, így az emberi méltósághoz való alapvető jogból levezethető egészségügyi önrendelkezési jog, az Eütv. II. fejezetében rögzített egyes betegjogok érvényesülésének egyik elsődleges feltétele a *kikényszeríthetőség megléte*: az egyéni jogsérelem esetén a jogosult (az egészségügyi ellátást igénybe vevő személy) az őt ért sérelem orvoslását, ügyének érdemi kivizsgálását *a megfelelő jogérvényesítési fórumok* előtt kezdeményezheti. A betegek jogainak védelmével kapcsolatosan szükséges, de nem elégséges feltétel tehát egy külön törvényi katalógusban deklarálni az egyes jogosultságokat, ezzel együtt biztosítani kell a megfelelő általános és – adott esetben – speciális jogvédő intézmények felállítását és működtetését.

A megfelelő színvonalú egészségügyi ellátásnak ma nem csak a gyógyítási folyamat, hanem a betegek jogainak érvényesülése is alapvető eleme, a megfelelő, *pártatlan*, különösen *magától az egészségügyi ellátást nyújtó intézménytől független jogérvényesítési fórumok*, valamint kiszámítható jogérvényesítési eljárások megléte pedig nemcsak a betegek, hanem valamennyi szereplő, az egész társadalom közös érdeke. Az egyébként magánjogi jellegű orvos-beteg kapcsolat tekintetében a betegség, mint állapot – ahogyan arra már utaltam – a beteg számára egy, a jogi szabályozás által is kezelendő *egyenlőtlen és kiszolgáltatott, aszimmetrikus jogi (és információs) helyzetet* eredményez. Ilyen körülmények között a beteg még utólag sem

képes minden esetben érvényt szerezni az őt a törvény szerint is megillető alapjogoknak, garanciális szabályok betartásának.<sup>73</sup>

A betegek jogainak érvényesülését, mint az Alaptörvényből és az Eütv. II. fejezetéből következő követelményt illetően nem hagyható figyelmen kívül, hogy az objektív megítélés mellett *speciális szakértelemre is szükség van* a panaszbeadványok elbírálásához, az orvosszakmai döntések indokoltságának megítéléséhez: ahhoz, hogy a kifogásolt ellátással, kezeléssel kapcsolatban történt-e bármilyen mulasztás az orvos részéről, az egészségügyi intézmény maga az előírt kötelezettségeit teljesítette-e (például, hogy minden a „beteg érdekében” történt-e).

### **Összegzésként**

Mindezeket figyelembe véve panaszos édesanyja halála körülményeinek betegjogi aspektusú vizsgálata csaknem másfél évet vett igénybe, mely idő alatt több szubjektív esemény is zajlott. Az ügy kivizsgálását 2010. szeptember 23-án kelt megkereső levelemmel kértem az ÁNTSZ I., II., XII. kerületi Intézetétől. A kerületi tisztifőorvos 2010. szeptember 30-án kelt levelében tájékoztatót arról, hogy megkeresésemet hatáskör hiánya miatt áttette az ÁNTSZ Közép-magyarországi Regionális Intézetéhez. Később arról tájékoztatót az országos tisztifőorvos, hogy 2011. január 1-jétől az ÁNTSZ Országos Tisztifőorvosi Hivatala rendelkezik hatáskörrel az ügyben. A dokumentumok beszerzése, panaszos személyes előadása, valamint további adatok, tények gyűjtése ugyancsak hosszabb időt vett igénybe. Végül a panaszosnak írt tájékoztató levél 2011 decemberében született, mely tartalmában gyakorlatilag megegyezett a Hivatal 2011. februárban született, a vizsgálatot lezártnak tekintő levelével.

*Fenntartva korábbi, és fentebb hivatkozott jelentéseim megállapításait, eltekintve továbbá jelen ügy érdemi elbírálásától – ti. a halottkezelés körülményeinek feltárásán kívül a szakmai kérdésekben állást nem foglalhatok – az eljárás ilyen mértékű, jelentős elhúzódása sérti a panaszos hozzátartozó tisztességes eljáráshoz való jogát, valamint ellentétes a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével is.*

E panasz nyomán is áttekintettem az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központtól szóló 214/2012. (VII. 30.) Korm. rendelet alapján az *OBDK jogállására és hatáskörére, feladat kijelölésére vonatkozó kormányrendeleti szabályokat*, melynek részletes elemzését az *AJB-5863/2012. számú* jelentésemben tettem közzé.

Ugyanakkor ezúttal is szükségesnek vélem megerősíteni ez utóbbi jelentésem alábbi megállapításait: „Egyfelől szükséges volna megteremteni a *hatósági jogvédelmi eljárást* világos eljárási szabályokkal, határidőkkel, illetve jogorvoslati lehetőséggel, másfelől pedig világossá tenni, hogy milyen szerepet szán a jogalkotó ebben az OBDK-nak (például ide telepíti magát a panasztételi lehetőséget vagy az elsőfokú egészségügyi szakigazgatási szerv által hozott határozatok felülvizsgálatát). A jogvédelmi, ezen belül a betegjogi képviselők tevékenységének koordinálása, a dokumentációs, illetve a nemzetközi együttműködés során gyakorolt feladatai feltétlenül alkalmassá tehetik az OBDK-át arra, hogy hatósági jogvédelmi, illetve felülvizsgálati jogkörrel rendelkezzen. Indokolt utalni arra, hogy a hatékony hatósági jogvédelem képes lehet arra, hogy tehermentesítse minden érintett számára lényegesen drágább, hosszadalmasabb bírósági utat.

Végül ezúttal is hangsúlyoznom kell, hogy az egészségügyi szolgáltatásokat igénybe vevő személyek számára már három éve fennálló petíciós jog nem alkalmas arra, hogy kiváltsa vagy

---

<sup>73</sup> Ez a problémakör hosszú ideje ismert, lásd részletesebben: Dr. Kovács József: A modern orvosi etika alapjai. Bevezetés a bioetikába. Budapest, 1999, Medicina Könyvkiadó Rt. 576-579. o.

pótolja a hatósági jogvédelmi mechanizmust. Mindebben a hozzám a szakigazgatási szervek eljárásával kapcsolatban beérkező egyes panaszok, a civil jogvédő szervektől érkező jelzések, a nemzetközi, európai felmérések alapján *nem tapasztalható előrelépés vagy változás*, ráadásul az újabb átalakítás, az egészségügyi szolgáltatók állami tulajdonba vételét követően kétséges, hogy a hozzáférhetőséggel, az ellátással kapcsolatos panaszok, exponenciálisan csökkennek.”

*Mindezekre tekintettel fenntartom jelentésem azon megállapítását, hogy a betegek jogainak hatósági védelme továbbra sem megoldott, a jogalkotói mulasztás folytán kialakult jogi helyzet pedig a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével, továbbá az egészségügyi szolgáltatás, ellátás során bekövetkezett jogsérelmeket elszenvedő panaszosok emberi méltósághoz való jogával, egészségügyi önrendelkezési jogával, tisztességes eljáráshoz, valamint jogorvoslathoz való jogával összefüggő visszásságot okoz, a jogsérelem közvetlen veszélyét idézi elő.*

Figyelemmel arra, hogy az *AJB-5863/2012.* számú 2013. április 16-án kiadott jelentésem intézkedéseire történő reagálásra a címzett *egészségügyért felelős miniszter* számra nyitva álló határidő még nem telt le, és mivel e jelentésem szorosan kapcsolódik a betegjogi státuszjelentésem (*AJB-995/2011*), valamint az *OBDK* létrejöttét követően, annak hiányosságait feltáró *AJB-5863/2012.* számú jelentésem érdemi megállapításaihoz, további intézkedéseket ezúttal nem kezdeményezek.

Budapest, 2013. május

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az *AJB-1095/2012.* számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

**Az eljárás megindulása**

A jogelőd jövő nemzedékek országgyűlési biztosához érkezett panasz szerint a volt Metallochemia gyár telephelyének és környezetének a gyár korábbi működése által okozott nehézfém szennyezés miatt szükségessé vált talajcseréje befejezését követően a rekultivációs terv végrehajtása érdekében tarvágott véderdőt a jogutód Metalloglobus Zrt. nem telepítette vissza az eredeti terveknek megfelelően, amely sérti a volt véderdő környezetében lakók érdekeit és egészséges környezethez való jogát. A panasz alapján a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa vizsgálatot indított, amelyet az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: *Ajbt.*) 45. § (1) bekezdése alapján a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogutódjaként folytattam.

A vizsgálatom során az *Ajbt.* 21. § (1) bekezdés a) és d) pontja alapján tájékoztatást és az ügyben keletkezett iratok megküldését kértem a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségtől, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőségtől, a Fővárosi és Pest Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Erdészeti Hatóságától, a Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóságtól, valamint Budafok-Tétény Budapest XXII. kerület Polgármesteri Hivatalától, továbbá helyszíni ellenőrzést folytattam le.



## **Az érintett alkotmányos jogok**

- A nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének 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, amelyek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” (Alaptörvény P) cikk)
- Egészséges környezethez való jog „Magyarország elismeri mindenki jogát az egészséges környezethez.” és a környezeti károk helyreállításának kötelezettsége „Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani, vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. cikk (1)-(2) bek.)

## **Alkalmazott jogszabályok**

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A felszín alatti vizek minőségét érintő tevékenységekkel összefüggő egyes feladatokról szóló 33/2000. (III. 17.) Korm. rendelet (régí FavKr.)
- A felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet (új FavKr.)
- Az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény (Etv.)
- Az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény végrehajtásának szabályairól szóló 29/1997. (IV. 30.) FM rendelet (FMr.)

## **A megállapított tényállás**

A panasszal érintett véderdőt 1970-ben telepítették az 1908-tól működő, majd 1950-ben államosított, ekkorra 20 ha területen termelő gyár ártalmas környezeti hatásainak csökkentésére és az ezen hatásoknak kitett lakosság védelmére, az akkor a Csepeli Vas- és Fémművek trösztii vállalatoként működő Metalloglobus (volt Metallochemia) gyártelep és a közeli lakóövezet között elhelyezkedő, közel 5,5 hektáros, a gyártelephez tartozó területen.

1977-ben a gyártelepet és a környéki lakóövezet 62 utcáját átfogó területet (6000 felnőtt és 1080 gyermek lakóhelyét) *veszélyeztetett övezetnek* nyilvánították, miután a dolgozók, valamint a lakosság orvosi vizsgálatai során súlyos ólommérgezés eseteit állapították meg. A lakosság és a dolgozók ólomexpozíciójának veszélye miatt a XXII. ker. Állami Közegészségügyi és Járványügyi Felügyelőség 1990 májusában felfüggesztette az üzem működését.

A Metalloglobus Fémművi és Termelőeszköz Kereskedelmi Vállalatot 1992. április 22-én a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Felügyelőség (továbbiakban: KDV KF) kötelezte a gyár működéséből származó, a telephelyen és környezetében bekövetkezett súlyos környezetszennyezés felszámolására<sup>74</sup>.

A KDV KF határozatában kárelhárítási terv készítését és 1992. június 30-ig jóváhagyásra való benyújtásának kötelezettségét, majd a talaj- és talajvízszennyezés felszámolásának 1993. december 31-ig történő befejezését írta elő.

Az első fokú határozatot a Metalloglobus Vállalat fellebbezése alapján másodfokon a Környezetvédelmi, és Természetvédelmi Főfelügyelőség (a továbbiakban: Főfelügyelőség) a határidők megváltoztatása mellett helyben hagyta.<sup>75</sup>

A Metalloglobus Kereskedelmi Vállalat keresetével a határozatok felülvizsgálatát kérte, azonban a keresetet a Pesti Központi Kerületi Bíróság elutasította.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> KF 6175/1992. számú határozatban

<sup>75</sup> H-731/4/1992. számú határozat, Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének jelentése az OBH/2027, 4114 és 4870/1998. számú ügyekben p1-2.

<sup>76</sup> 1994. január 20-án kelt 15.P.61.415/1993/9. számú ítéletében

A Metalloglobus Kereskedelmi Vállalatot időközben, 1997-ben privatizálták. A privatizációs pályázat eredményeként az Állami Privatizációs és Vagyongazdálkodási Rt. az MFM Befektetői Konzorciummal kötött adásvételi szerződést.

A privatizációs adásvételi szerződés 2.1. pontjában foglalt nyilatkozat szerint „a konzorcium tagjai kijelentik, hogy a jelen adásvételi szerződésben foglalt kötelezettségeik teljesítéséért az Eladóval és harmadik személyekkel szemben egyetemlegesen felelősek, ideértve a környezetvédelmi rekultiváció és a kártérítés iránt a Fővárosi Bíróság előtt 2.P.21.176/93. szám alatti folyamatban lévő perben a majdan meghozandó jogerős ítélet által a Metalloglobus Rt. terhére megállapított kötelezettségeket is.”

A véderdő visszatelepítésére vonatkozó kötelezettségét a terület rehabilitációjának részeként a Metalloglobus Rt. privatizációs pályázatára benyújtott ajánlata mellékletében<sup>77</sup> a pályázaton nyertes MFM Befektetési Konzorcium elismerte.

A rekultivációval érintett, volt Metallochemia Vállalat telephelyi ingatlana a Metallochemia Rekultivációs Tervező és Kivitelező Kft. tulajdonába került.<sup>78</sup>

Kijelölt hatóságként az Észak-magyarországi Környezetvédelmi Felügyelőség határozatában<sup>79</sup> a Metalloglobus Rt.-t kötelezte<sup>80</sup> a kármentesítés megvalósíthatósági tanulmányának kiegészítésére, valamint a jóváhagyott megvalósíthatósági tanulmány figyelembevételével elkészített kiviteli tervdokumentáció alapján a talaj- és vízszennyezés mielőbbi megszüntetésére.

A hatósági kötelezés alapján a Metalloglobus Rt. a Repét Kft-t bízta meg a volt Metallochemia gyár telephelye és környezete kármentesítésére vonatkozó kiviteli engedélyezési tervek elkészítésével.

A Repét Kft. 2001. november 20-án benyújtotta a KDV KF-nek a telephely környezeti állapotértékelő dokumentációját, valamint az ahhoz kapcsolódó környezetvédelmi műszaki alternatívák vizsgálatára vonatkozó tervtanulmányt, a telephely kármentesítésének részletes tényfeltárási záródokumentációját, továbbá a környezetvédelmi műszaki beavatkozás engedélyezési-kiviteli tervét.<sup>81</sup>

A benyújtott környezetvédelmi műszaki beavatkozási terv III. kötetének 3. fejezete (a mentesítés táj- és természetvédelmi terve), 4. fejezete (a helyreállítás terve), továbbá a IV. kötet 3.3. fejezete (A kertészeti rehabilitációs munkák technológiája) egyaránt tartalmazta a véderdő visszatelepítésére vonatkozó eredeti tervi javaslatokat, amely szerint összel és tavasszal szabad gyökerű növények, azonban a vegetációs időszakban kizárólag konténeres vagy földlabdás fák és cserjék ültethetőek.

A benyújtott dokumentációt 2002. február 7-én a KDV KF elfogadta<sup>82</sup>, továbbá a nem jogerős elsőfokú határozatban kötelezte a Metalloglobus Rt.-t, hogy a kivitelezési terv alapján a

<sup>77</sup> A pályázati anyag „a Metalloglobus Rt. Metallochemia gyártelepe és környezete rehabilitációs kötelezettségének teljesítése, annak ütemezése és költségvetése, valamint a kártérítési perekből adódó egyéb kötelezettségek (+Függelék)” című 3. melléklete II. fejezetének 5., a terület rehabilitációja című pontjában p5. A pályázati ajánlatban a véderdő visszatelepítés kötelezettsége megvalósításához szükséges költségbecslés a 3. melléklet függelékében a 3.4. pont alatt (Erdőtelepítési javaslatok) 18 ha telepítési területre vonatkoztatva szerepel.

<sup>78</sup> Cg.01-09-681228. A Metalloglobus Rt. 2002-től, majd a Metalloglobus Zrt. 2006. szeptember 20-tól a Metallochemia Kft. többségi tulajdonosa

<sup>79</sup> 8932-94/1999. számú határozat

<sup>80</sup> 7097-12/1999. számú határozatával

<sup>81</sup> a Bp., XXII. ker. Metallochemia telephely környezeti állapotértékelő dokumentációja és a környezetvédelmi műszaki alternatívák vizsgálata – döntéselőkészítő tanulmány című tervdokumentáció I-II. kötetét; 2. a Bp., XXII. ker. Metallochemia telephelyet környező területek részletes tényfeltárási záródokumentációja és melléklete; 3. a Bp., XXII. ker. Metallochemia telephely és környéke környezetvédelmi műszaki beavatkozás engedélyezési-kiviteli terve című dokumentációt.

<sup>82</sup> KF 16-5/2002. számú határozatában

feltárt földtani közeg- és felszín alatti víz szennyezés kármentesítési műszaki beavatkozását valósítsa meg, valamint az erről készült záródokumentációt készítse el a határozat jogerőre emelkedésétől számított 5 éven belül.

A Metalloglobus Rt. az első fokú határozattal szemben fellebbezést nyújtott be, amely alapján az első fokú hatóság a határozatot módosította.<sup>83</sup>

A Metalloglobus Rt.-nek a módosított első fokú határozattal szemben benyújtott ismételt fellebbezése alapján másodfokon a Főfelügyelőség határozatával<sup>84</sup> a KDV KTVF módosító határozatát megsemmisítette és a környezetvédelmi műszaki beavatkozási tervet is jóváhagyó alaphatározatot<sup>85</sup> megváltoztatta. Így a másodfokon jogerős határozat a benyújtott dokumentációk jóváhagyását, a kármentesítéssel érintett ingatlanok helyrajzi számait, továbbá a szakhatósági állásfoglalásokat tartalmazza.

A hatósági eljárásokkal párhuzamosan egyeztetések kezdődtek Budafok-Tétény Önkormányzata képviselőtestületének a kármentesítés a tervezett M6-os út építésével való összekapcsolására vonatkozó javaslata alapján a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium (KvVM), a Kincstári Vagyon Igazgatóság (KVI) és az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság (OKTVFig) között. Az egyeztetető tárgyalások eredményei alapján a 2004. július 13-án létrejött megállapodás szerint a Metallochemia gyártelep és környezetének kármentesítését a terület tulajdonosától az erre vonatkozó kötelezettséget átvállalva központi állami felelősségi körben végzik az M6-os út létesítéséhez kapcsolódóan.

Az állami felelősségi körben megvalósuló kármentesítés feladatainak végrehajtásáért a KvVM volt a felelős, a kijelölt állami beruházó pedig az OKTVFig volt. A kármentesítési folyamat az M6-os autópálya építéséhez kapcsolódóan a Metallochemia és környezete kármentesítésének végrehajtásáról szóló 1024/2004. (III. 31.) sz. Kormányhatározat, valamint az ebben foglalt feladatok végrehajtásáról szóló 1063/2004. (VI. 28.) Kormányhatározat keretei között kezdődött meg. Az utóbbi kormányhatározat 1. pontja szerint a Metallochemia Vállalat egykori telephelye, a Budapest XXII. kerület, Harangozó u. 36. sz. kivett üzem megnevezésű 19,64 ha területű a 233023 hrsz.-ú ingatlan – adásvétel útján – állami tulajdonba került.

A panasszal érintett véderdő szempontjából ugyanakkor lényeges körülmény, hogy a telephelytől független véderdő területe<sup>86</sup> változatlanul a Metalloglobus Rt. tulajdonában maradt, így a véderdő vonatkozásában a terület tulajdonosaként az erdőgazdálkodó jogait és kötelezettségeit a Metalloglobus Rt. gyakorolta.

A kármentesítés állami beruházójaként az OKTVFig 2004. augusztus 31-én megbízta a Repét Kft.-t a Metallochemia telephely és környéke kármentesítésének kiegészítő tervezési, szakértői és művezetői feladataival, majd megkötötte a vállalkozási szerződést<sup>87</sup> a kármentesítés kivitelezésére a közbeszerzési eljáráson győztes Vegyépszert Rt.-vel, ezt követően a Vegyépszert Rt. megkezdte a Metallochemia gyár telephelyének, valamint a telephely közvetlen környezetében található több mint 1000 lakóingatlan talajcseréjét.

A megkezdett rekultiváció végrehajtása érdekében a panasszal érintett volt véderdőt tarvágták a Fővárosi és Pest Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Erdészeti Igazgatósága (továbbiakban: erdészeti hatóság) 2007. január 29-én kelt határozata alapján, amelyben az erdészeti hatóság a Metalloglobus Zrt. erdőgazdálkodó részére öt év időtartamra

---

<sup>83</sup> 16-27/2002. számon

<sup>84</sup> H-660/22/2002. számú

<sup>85</sup> KF 16-5/2002. számú határozatában

<sup>86</sup> a 233018 és 233020 hrsz.

<sup>87</sup> 2004. október 6-án

engedélyezte az erdő időleges igénybevételét. A határozat előírta, hogy az 5 éves határidő lejárta után az erdőfelújítást az erdőgazdálkodónak egy éven belül el kell végeztetnie.

Jelentős lakossági nyomásra Budafok-Tétény Budapest XXII. kerülete Önkormányzatának képviselőtestülete 61/2008. (02. 21.) Önk. határozatban kinyilvánította, hogy a Fővárosi Szabályozási Kerettervben szereplő véderdő övezeti besorolás megváltoztatását a későbbiekben sem fogja kezdeményezni, ilyen irányú kezdeményezést nem hagy jóvá, továbbá a területre vonatkozó rendezési tervek jövőbeni készítésekor is ragaszkodni fog a véderdő övezeti besorolás megtartásához.

Az erdészeti hatóság az erdő időleges igénybevételének szükségességére okot adó talajcsere munkálatainak befejezéséről való 2008. március 3-i tudomásszerzést követően elrendelte<sup>88</sup> a volt véderdőnek a Metalloglobus Rt. tulajdonában álló, erdő művelési ágba tartozó ingatlanok 233018 és 233020 hrsz.-ú területén a kármentesítés miatt tarvágott erdőterületek erdőfelújítását 2009. április 30-i határidővel.

Az elkészített kármentesítési beavatkozás záródokumentációját a Vegyész Zrt. 2008 októberében nyújtotta be jóváhagyásra a KDV KTVF részére.<sup>89</sup>

A kármentesítés műszaki beavatkozási záródokumentációját a KDV KTVF 2009. január 20-án hagyta jóvá<sup>90</sup>, és a kármentesítés állami beruházóját az OKTFig jogutódjaként<sup>91</sup> a Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóságot (VKKI) négyéves időtartamra kármentesítési monitoring végzésére kötelezte.

Az állami beruházó VKKI-nak az eredeti terveknek megfelelő újraerdősítést szorgalmazó törekvései ellenére a Metalloglobus Rt. a terület tulajdonosaként írásban úgy nyilatkozott, hogy erdőgazdálkodói minőségében saját hatáskörében kívánja az erdőfelújítást elvégezni. A Metalloglobus Rt. a volt véderdő területének termelésből való kivonása és rendeltetésének megváltozása iránt az erdészeti hatóságnál 2009. február 18-án kérelmet nyújtott be.

Az erdészeti hatóság a 2009. március 18-án kelt hiánypótlási felhívásában a kérelmezőt a terület átsorolásáról szóló Fővárosi Közgyűlési határozat, és a megfelelő erdőfelújítás-pótló erdőtelepítésről szóló erdőtelepítési terv benyújtásának szükségességére hívta fel, amelyek a kérelem elbírálhatóságának feltételei.

Az erdészeti hatóság a véderdő területének rendeltetése megváltoztatásával, valamint a termelésből való kivonásával kapcsolatos tájékoztatásával és a hiánypótlási felhívással egyidejűleg 2009. március 18-án kelt határozatával<sup>92</sup> a benyújtott, erdészeti termőhely-feltáráson alapuló erdő-felújítási terv és kérelem alapján engedélyezte az erdőfelújítást.

A kármentesítés állami beruházójaként a VKKI azt a tájékoztatást adta vizsgálatom során, hogy a véderdő felújítására vonatkozó eredeti tervek megváltoztatására a Metalloglobus Zrt.-nek a terület tulajdonosaként és erdőgazdálkodóként tett írásbeli nyilatkozata miatt került sor. A kármentesítésre vonatkozó terveknek megfelelően a kivitelező Vegyész Zrt.-vel kötött vállalkozási szerződésben, valamint az ahhoz mellékelte költségvetésben foglalt feladatokat a kivitelező vállalkozó nem teljesíthette. A beruházás műszaki átadás-átvételére, annak pénzügyi lezárásával együtt a beruházó részéről a Vegyész Zrt.-nek 2009. május 29-én tett készre jelentése alapján került sor.

<sup>88</sup> 22.3/3227/9/2008. számú határozatával

<sup>89</sup> „Budapest, XXII. kerület Metallochemia telephely és környéke környezetvédelmi kármentesítés műszaki beavatkozási záródokumentációja” címmel

<sup>90</sup> KTVF: 4986-1/2009. számú határozatával

<sup>91</sup> Az állami beruházó Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóságnak (OKTFig) jogutódja 2006. január 1-től Vízügyi Központ és Közgyűjtemények (VKK), majd a VKK-nak 2007. április 1-től jogutódja a Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóság (VKKI)

<sup>92</sup> 22.3/2445/3/2009. számú határozatával

Az erdészeti hatóság vizsgálatom keretében adott tájékoztatása szerint az erdőfelújítás első kivitelének elkészültét az erdőgazdálkodó jelentette az erdészeti hatóságnak a vegetációs időszakon kívüli időszakban, tavasszal szabad gyökerű facsemeték telepítésével.

## **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. 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, 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”.

Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése szerint *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. E jog érvényesülését Magyarország – egyebek mellett – a környezet védelmének biztosításával segíti elő.* Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*

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.”

### **III. A vizsgálat érdemében**

Az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdése szerint aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.

A Kvt. 8. § (2) bekezdése ezzel összhangban a helyreállítás elvét mondja ki, amely szerint a környezethasználó köteles gondoskodni a tevékenysége által bekövetkezett környeztkárosodás megszüntetéséről, a károsodott környezet helyreállításáról.

Az eredeti állapot fogalmát a Kvt. 4. § 17. pontja állapítja meg, amely szerint az eredeti állapot a környeztkárosodás bekövetkezésének időpontjában a környezetnek vagy valamely elemének és az általa nyújtott szolgáltatásoknak a rendelkezésre álló legjobb információ alapján meghatározható állapota, mely akkor állt volna fenn, ha a károsodás nem következik be. Ugyanezen szakasz 16. pontja szerint helyreállítási intézkedés: olyan kárelhárítási, illetve kármentesítési tevékenység vagy intézkedés, amely a környeztkárosodás enyhítésére, az eredeti állapot vagy ahhoz közeli állapot helyreállítására, valamint a környezeti elem által nyújtott szolgáltatás helyreállítására vagy azzal egyenértékű szolgáltatás biztosítására irányul.

Az eredeti állapot fogalmában a környeztkárosodás bekövetkeztének időpontja, valamint konkrét tartalma viszonylagos: függ attól, hogy adott környezeti elem tényleges károsodása a hatályos jogszabályok szerint környeztkárosodásnak minősül-e, valamint a hatályos jogszabályok a környezeti elem szennyezettségének mely fokától minősítik környeztkárosodásnak.

A Kvt. általános rendelkezései és fogalmai, valamint a vizsgálatunkkal érintett tényállás adatai alapján nem megállapítható az, hogy a környeztkárosodás bekövetkezte és az eredeti állapot visszaállítására irányuló helyreállítási intézkedések szempontjából a véderdő hozzátartozik-e a környezetnek a károsodás bekövetkeztekor meglévő állapotához. A vizsgálat során feltárt adatok, a rendelkezésre álló információk alapján azonban valószínűsíthető, hogy az 1970-ben telepített véderdő a környeztkárosodás időpontjában már a környezet védelméről szóló 1976. évi II. törvény alapján 1977-ben veszélyeztetett övezetnek minősített területen állott, így a helyreállítási intézkedések szempontjából a környezet eredeti állapotának része volt.

A kármentesítésre vonatkozó ágazati joganyagot a régi FavKr. 18-20. §-ainak rendelkezései tartalmazták a műszaki beavatkozási terv környezetvédelmi hatóság részére való benyújtásának időpontja szerint hatályosan. Ezek között a 18. § (4) bekezdése rendelkezik úgy, hogy a kármentesítés során biztosítani kell, hogy a szennyezés ne tevődjön át más környezeti elemre, illetve hogy az a lehető legkisebb környezeti veszélyeztetést, környeztkárosodást okozza. A közvetlenül károsodott környezeti elemeken (földtani közeg, talaj, felszín alatti vizek) túl az egyéb környezeti elemekkel való összefüggésre utaló egyéb rendelkezést a régi FavKr. nem tartalmazott, így az erdő időleges használatával, valamint visszatelepítésével kapcsolatosan a helyreállítási intézkedések vonatkozásában a műszaki beavatkozási terv alapján a műszaki beavatkozást elrendelő környezetvédelmi hatóság a hatályos jogszabályok alapján nem rendelkezhetett.

Az új FavKr. 21. § (8) bekezdése – a műszaki beavatkozási záródokumentáció benyújtása idején is már hatályosan – azt a rendelkezést tartalmazza, hogy amennyiben a kármentesítés több környezeti elemet érint és a kármentesítést az érintett környezeti elemekre nézve csak együttesen, egymásra tekintettel lehet elvégezni, a tényfeltárásnak (a tényfeltárási tervnek, a tényfeltárási

záródokumentációnak), a beavatkozásnak (a beavatkozási tervnek, a beavatkozási záródokumentációnak) valamennyi érintett környezeti elemre ki kell terjednie és az összes érintett környezeti elemre kiterjedő egységes határozatot kell hozni, a külön jogszabályban foglaltaknak megfelelően. A FavKr. 9. számú melléklete a beavatkozási záródokumentáció kötelező tartalmi elemei között ugyanakkor nem tartalmaz az érintett környezeti elemek között az élővilágra, annak a kármentesítés során való helyreállítására vonatkozó külön rendelkezést. Megállapítottam, hogy a műszaki beavatkozási tervet jóváhagyó határozat meghozatala során a környezetvédelmi hatóság a jogszabályoknak megfelelően járt el.

A véderdő erdőfelújítását az erre vonatkozó ágazati szabályok szerint csemetés fabeültetéssel az Evt. és a végrehajtásáról szóló FMr. szerint rendelte el az erdészeti hatóság, az erdőgazdálkodó a határozat alapján végezte az erdőfelújítás első kivitelét vizsgálatom ideje alatt, így a véderdő visszatelepítésével a panaszra okot adó körülmény megszűnt.

### **Intézkedésem**

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, azt külön intézkedés kezdeményezése nélkül zártam le.

Budapest, 2013. május

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-1098/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

### **Az eljárás megindulása**

A jogelőd jövő nemzedékek országgyűlési biztosához a Védegylet Pálkövéért természet- és Környezetvédelmi Közhasznú Egyesület (továbbiakban: Egyesület) elnökétől érkezett panasz szerint a „Balatonrendes II.-permi vöröshomokkő” védnevű bányatelken a bányavállalkozó másodfokú környezetvédelmi működési engedélyt kapott annak ellenére, hogy – a panaszos információi szerint – az itt kitermelt vöröshomokkő ugyanolyan urán tartalmú, mint a mecseki. Az ötvenes évektől kezdődő ásványi nyersanyagkutatások során a Balaton-felvidéken több helyen találtak uránt, a Mecseki kitermelés gazdaságosságát akkor az indokolta, hogy ott több volt egy helyen az uránpalából. Álláspontja szerint a mai technológia alkalmazásával oxigénnel dúsított vízzel olcsóbban kinyerhető az urántartalom, amihez nem kell annyi követ megmozgatni. Az erre irányuló kutatások során már 21 méter mélyen találtak urán tartalmú permi vöröshomokkővet az általa megismert adatok szerint, a jelenlegi bányagödör pedig már ennél is mélyebb, 50 méteres. Az urántartalmú kőzetkitermelés, a radontartalmú kőzetpornak a levegőbe kerülése a panaszos álláspontja szerint folyamatos és közvetlen veszélyt jelentett és jelent az itt élők egészségére. Álláspontja szerint Pálkövén szinte kivétel nélkül rákban halnak meg az emberek, mint a mecseki uránbányászatról ismert Kővágószőlősen, ezért a vízcsapot sem szabad ezen a területen kinyitni. A panasszal érintett bánya működése ezért sérti a környezetében, elsősorban a Pálkövén, Kővágóörsön és Balatonrendesen lakók egészséges környezethez, valamint testi és lelki egészséghez való jogát. A panasz alapján a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa vizsgálatot indított, amelyet az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény

(továbbiakban: Ajbt.) 45. § (1) bekezdése alapján a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogutódjaként folytattam.

A vizsgálatom során az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást és az ügyben keletkezett iratok megküldését kértem a Magyar Bányászati és Földtani Hivataltól (MBFH) és a Veszprémi Bányakapitányságtól.

### **Az érintett alkotmányos jogok**

- Testi és lelki egészséghez való jog „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” E „jog érvényesülését Magyarország (..) a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” (Alaptörvény XX. cikk)
- Egészséges környezethez való jog „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” (Alaptörvény XXI. cikk (1) bek.)

### **Alkalmazott jogszabályok**

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A környezeti hatásvizsgálatról és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (Kvhr.)
- A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (Btv.)
- A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény végrehajtásáról szóló 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet (Bvhr.)
- A Magyar Bányászati és Földtani Hivatalról szóló 267/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet (MBFHr.)
- Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény (AtomTv.)
- Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény végrehajtásáról szóló 16/2000. (VI. 8.) EüM rendelet (AtomVhr.)
- A radioaktív hulladékok átmeneti tárolásának és végleges elhelyezésének egyes kérdéseiről, valamint az ipari tevékenységek során bedúsuló, a természetben előforduló radioaktív anyagok sugár-egészségügyi kérdéseiről szóló 47/2003. (VIII. 8.) ESZCSM rendelet (ESZCSMr.)
- Az országos sugárzási helyzet és radioaktív anyagkoncentrációk ellenőrzéséről szóló 275/2002. (XII. 21.) Korm. rendelet (OKSER Kr.)

### **A megállapított tényállás**

A veszprémi Kerületi Bányaműszaki Felügyelőség 2184/1979. számú határozatával állapította meg a Balatonrendes II. – permi homokkő – védnevű bányatelket.

A bánya Bazalt-Középkő Kőbányák Kft. bányavállalkozó (továbbiakban: Kft.) által benyújtott 1997-1998., 1999-2000., majd 2001-2006. évi műszaki üzemi terveit a veszprémi Bányakapitányság (továbbiakban: Bányakapitányság) hagyta jóvá határozataival.

A 2007-2011. évi műszaki üzemi tervet a Bányakapitányság VBK/4264/20/2006. számú határozatával hagyta jóvá. A bányában a jóváhagyott műszaki üzemi tervek szerint külfejtéssel 25000 t/év homokkő (részben tömbös homokkő, kis részben kvarchomokkő) kitermelése folyik.

A Kft. 2007. június 20-án környezetvédelmi működési engedély iránti kérelmet nyújtott be a Közép-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségre (továbbiakban: Felügyelőség), a teljes körű környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentációt mellékelve. A Felügyelőség a Kft. környezetvédelmi engedély iránti kérelmét határozatában elutasította és megkereste a Bányakapitányságot a tevékenység folytatásának megtiltását kérve.

A bányászati tevékenységet a Bányakapitányság 2008-ban a Felügyelőség kérése alapján



a környezetvédelmi működési engedélyezési eljárás lefolytatásának idejére határozatával felfüggesztette.

A Kft. fellebbezése alapján az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (OKTVF) másodfokú határozatában a Felügyelőség első fokú határozatát megsemmisítette, és a Felügyelőséget új eljárásra utasította.

Az új eljárásban a Felügyelőség által hozott, a környezetvédelmi működési engedélyt megadó első fokú határozattal szemben az Egyesület által benyújtott fellebbezés alapján (amelyben egyebek mellett általánosságban hivatkozott a bányászott permi vöröshomokkő radon tartalmára is) az OKTVF másodfokú, 14/738/10/2011. számú határozatával az első fokú határozatot megváltoztatva környezetvédelmi működési engedélyt adott a Kft. részére a bányászati tevékenység folytatására.

A jogerős környezetvédelmi működési engedély alapján a Bányakapitányság a bányászati tevékenység végzését a jóváhagyott műszaki üzemi terv lejártáig VBK/2853-2/2011. számú határozatával engedélyezte, majd VBK/3796-4/2011. számú határozatával a jóváhagyott műszaki üzemi terv teljesítési idejét 2014. június 30-ig meghosszabbította.

Az Egyesület a jövő nemzedékek országgyűlési biztosához 2011. október 24-én nyújtott be panaszt, ezt követően 2012. január 16-án a környezetvédelmi működési engedély tárgyában újrafelvételi kérelmet nyújtott be a Felügyelőségre kifejezetten a vöröshomokkő álláspontja szerinti radon tartalma miatt, az újrafelvételi kérelmet azonban a Felügyelőség első fokú határozatában elutasította.

Az Egyesület fellebbezése alapján az OKTVF 2013. április 26-án kelt másodfokú határozatában a Felügyelőség első fokú elutasító határozatot helybenhagyta, mert az semmilyen olyan új, a környezetvédelmi hatóság hatáskörébe tartozó adatot nem sorolt fel, amely a környezetvédelmi működési engedély felülvizsgálatát, vagy a tevékenység megtiltását indokolná. Vizsgálatom lezárásáig a másodfokú döntés bírósági felülvizsgálata iránt nem nyújtottak be keresetet.

## **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. 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 XX. cikk (1) és (2) bekezdése szerint *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. E jog érvényesülését Magyarország – egyebek mellett – a környezet védelmének biztosításával segíti elő.* Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*

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.”

### **III. A vizsgálat érdemében**

A Kvt. 66. § (1) bekezdés c) pontja szerint a környezethasználat a környezetvédelmi felülvizsgálat hatálya alá tartozó tevékenységek esetén a környezetvédelmi hatóság által kiadott környezetvédelmi működési engedély jogerőre emelkedését követően kezdődhet meg, illetve folytatható.

A Khvr. 7. § (1) – (2) bekezdése szerint a környezethasználó kérelme, és a benyújtott dokumentáció alapján a Felügyelőségen megindult a közigazgatási hatósági eljárás.

A Felügyelőség kérelmére a környezetvédelmi működési engedély jogerőre emelkedéséig a Bányakapitányság a bányászati tevékenység folytatását határozatával felfüggesztette, s csak a környezetvédelmi működési engedély jogerőre emelkedését követően adta meg az engedélyt a tevékenység műszaki üzemi terv szerinti folytatásához.

A Btv. 23. §-a szerint az ásványvagyon feltárására és kitermelésére (..) a bányatelek jogosultja kaphat engedélyt. Az ásványi nyersanyag feltárását és kitermelését, valamint a meddőhányó hasznosítását a bányafelügyelet a műszaki üzemi terv (27. §) jóváhagyásával engedélyezi. A meddőhányóból történő ásványi nyersanyag kitermelésre a külfejtéssel történő kitermelés szabályait kell alkalmazni.

A Bvhr. 9. § (1) bekezdése szerint az ásványi nyersanyagok feltárása során végzett szilárd ásványi nyersanyag-kitermelés megkezdését, várható mennyiségi és minőségi adatait a bányavállalkozó a kitermelés megkezdése előtt legalább 8 nappal köteles a bányakapitányságnak

írásban bejelenteni.

A Bvhr. 13. § (3) bekezdés h) pontja úgy rendelkezik, hogy a bányászati kutatásra, feltárássra, kitermelésre, illetve meddőhányó hasznosítására, az ezekkel egy időben vagy ezek befejeztével végzett tájrendezésre vonatkozó műszaki üzemi terv szöveges része tartalmazza az ásványvagyon-gazdálkodási jellemzőket *ha*) az ásványvagyon mennyiségi és minőségi paramétereinek jobb megismerése érdekében tervezett kutatási (fúrási, vágathajtási) tevékenységet, *hb*) a kitermeléssel érintett területen (térészben) nyilvántartott ásványvagyonból visszahagyni tervezett ásványi nyersanyag mennyiségét (ásványvagyon-veszteség) és annak indokolását, valamint az ásványvagyon-veszteség optimalizálása érdekében tervezett intézkedéseket, *hc*) a kitermelt ásványi nyersanyag mennyiségét érintő veszteséget (termelvény-veszteség) és annak indokolását.

Megállapítottam, hogy a panasszal érintett bányatelekre benyújtott, a Bányakapitányság határozatával jóváhagyott 2007-2011. évi műszaki üzemi terv 25 000 tonna/év homokkő kitermelésére szól, valamint a meddőhányóból igény szerint meddőanyag (pl. feltöltésekhez) értékesítésének tervét tartalmazza.

A Kvt. 3. § (1) bekezdésének a) pontja szerint a Kvt.-vel összhangban külön törvény rendelkezik a nukleáris energiáról és a radioaktivitás felhasználásáról.

Az AtomTv. 1. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a törvény hatálya az atomenergia békés célú alkalmazására, az azzal kapcsolatos jogosultságokra és kötelezettségekre, továbbá az embereknek, valamint az élő és élettelen környezetnek a természetes és mesterséges eredetű ionizáló sugárzás káros hatásai elleni védelmére terjed ki.

Az AtomTv. hatálya az 1. § (2) bekezdése szerint nem terjed ki az olyan radioaktív anyagokkal, valamint berendezésekkel kapcsolatos tevékenységekre, amelyek - a létrehozható ionizáló sugárzás jellege és mértéke folytán - az emberi életre és egészségre, továbbá az élő és élettelen környezetre nem minősülnek veszélyesnek.

Az AtomVhr. 2. számú mellékletének IV. A sugárterhelés ellenőrzéséről szóló fejezetének 26. pontja szerint a személyzet egyéni sugárterhelését ellenőrizni kell akkor is, ha a sugárterhelés természetes forrásokból ered. Ilyen munkahelyek, tevékenységek, illetve foglalkozási csoportok (... az) olyan felszíni munkahelyek, ahol természetes radioaktív anyagokat tartalmazó kőzetek, ásványok és egyéb anyagok aprítása, őrlése, feldolgozása, dúsítása, szállítása, továbbá az előállított termékek tárolása, csomagolása fokozott sugárterheléshez vezethet.

Az ESZCSMr. 1. melléklete szerint az alább felsorolt ipari tevékenységek a természetben előforduló radioizotópokat a mentességi szintet meghaladóan nagymértékben bedúsíthatják, illetve felhalmozhatják melléktermékeikben: 1. Bauxitbányászat, -feldolgozás; 2. Cirkonhomok felhasználás, kerámiagyártás; 3. Fémércbányászat, érckohászati feldolgozás; 4. Foszfátérc feldolgozás, műtrágyagyártás; 5. Geotermikus energia felhasználás; 6. Kőolaj és földgáz kitermelés (beleértve a kutatófúrásokat is); 7. Ritkaföldfém bányászat, -feldolgozás; 8. Szénbányászat, széntüzelésű erőművek; 9. Uránércbányászat, -feldolgozás.

Tekintettel arra, hogy a homokkő bányászat nem tartozik az ESZCSMr. 1. § (1) bekezdés b) pontja szerinti hatálya alá, a bányászati tevékenységet végző bányavállalkozót nem terhelik az ESZCSMr. 17-19. §-aiban meghatározott, a természetben előforduló radioizotópokat a mentességi szintet meghaladóan potenciálisan bedúsító, vagy felhalmozó tevékenységet végzőkre vonatkozó kötelezettségek.

A Btv. 25. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami földtani feladatokat ellátó szerv vezeti az állami ásványi nyersanyag és geotermikus energiavagyon, valamint az energetikai és ipari eredetű szén-dioxidot tároló földtani szerkezetek nyilvántartását (...).

Az MBFVhr. 3. § (1) bekezdése szerint bányafelügyeletként és az állami földtani

feladatokat ellátó szervként a Kormány a Hivatalt (MBFH) jelöli ki.

Vizsgálatomhoz – felkérésem alapján – az MBFH elnöke Balatonrendes térsége földtani környezetére és a radioaktív érc előfordulására vonatkozóan vizsgálatot folytatott le, amelyhez kikérte a Magyar Földtani és Geofizikai Intézet (MFGI) szakvéleményét is.

Az MBFH elnökének lefolytatott vizsgálata eredményéről szóló tájékoztatása szerint bár a kutatások uránérc tartalmú kőzeteket találtak a térségben, azonban ipari (gazdaságosan kitermelhető) uránérc vagyont nem tártak fel. Mindezek alapján megállapítható, hogy a térségben radioaktív ércbányászatnak nincsenek meg a földtani feltételei, tehát nincsen realitása.

Az MFGI Balatonrendes térségében radioaktív érc bányászati lehetőségéről szóló, az MBFH elnöke vizsgálatáról szóló tájékoztatásához mellékelte szakvéleménye szerint „Az elmúlt évtizedek során 1955 és 1982 között a Balaton-felvidék és ezen belül Balatonrendes térsége is intenzív és részletes hasadóanyag-célú kutatás terepe volt. A légigamma mérésekkel megkezdett radiogeológiai kutatásokat radiohidrogeológiai és terepi radiométeres mérések és részletes földtani térképezés követték.

A kutatások során a kérdéses terület tágabb környezetében több uránindikációt is sikerült kimutatni, ám ezek esetleges kitermelése a részletes vizsgálatok alapján, részben az ércesedések, érces lencsék kis mérete, részben környezetvédelmi, illetve kitermelés-technológiai megfontolások alapján a közeli jövőben érdemben nem jöhet szóba.

A kérdéses „Balatonrendes II. – permi vöröshomokkő” védnevű bányatelken fejtett felső-perm korú sorozatban (Balatonfelvidéki Homokkő Formáció) a bányatelek területén nem ismert hasadóanyag dúsulás, de 2,6-3,6 km-re nyugati irányban, Salföld és Badacsonytomaj (Badacsonyörs) között felszíni kibúvásban is ismert uránindikáció. Ezt az előfordulást Badacsonyörsnél táróval is megkutatták, és fúrásokkal lehatárolták a mindössze 20-30 m átmérőjű érclencsét. Az érctest átlagos U-tartalma elérte a 0,01%-ot. Az ún. badacsonyörsi-típusú ércesedés a túlnyomóan vörös színű, oxidált permi homokkő sorozat alapkonglomerátum és durva-középszemű homokkő rétegcsoportjának határán jelentkezett.

Számottevő indikációt észleltek még a terület északi szomszédságában a Káli-medence területén. Itt a Köveskál-2 mélyfúrásban harántolták először, majd további fúrásokkal lehatárolták a mintegy 0,5 km<sup>2</sup>-es területen nyomozható, nagyjából egy szinthez kötődő 200-300 m mélységben húzódó ércesedést. A mélyfúrásokkal egy vastagabb anomálisnak mondható összleten belül kis vastagságú magasabb urántartalmú (0,03 % körüli, maximálisan 0,1%-ot is elérő urántartalmú) rétegeket tártak fel, az érctestek vastagsága 0,2-0,5 m között változik.

Az ipari hasznosíthatóság határát közelítő kis méretű előfordulások, melyek esetleges kitermelése az időben változó gazdasági mérőszámok mellett elsősorban környezetvédelmi megfontolások miatt irreális.

Balatonrendes külterületén a bányatelek déli szomszédságában a Balatonra néző, művelt szőlőkkel borított hegyoldalon sekélyen, 10 m körüli mélységben elhelyezkedő uránindikáció ismert. Az itt, valamint Zánka és Badacsonyörs között is azonosított ércesedés a permi Balatonfelvidéki Homokkő összletre diszkordálisan települő pannon Kállai Formáció limonitos homokkővében jelenik meg. Az urán tartalmú dúsulás ritkaföldfém tartalma is számottevő. (...)

Az 1967-ben elvégzett, laboratóriumi uránkinyerési kísérletek, melynek során kénsavas feltárást és szódás perkolációt is alkalmaztak, nem vezettek eredményre. A kénsavas feltárás eredménye szerint szobahőmérsékleten az anyag urántartalma nem nyerhető ki. 75-80 °C-os hőmérsékleten a fémtartalom már 50-55%-ban kinyerhető lenne, de ekkor már az anyag vastartalmának jelentős része is oldatba kerül. A szódás perkolációs kísérletek is eredménytelenek voltak, a kísérlet során az anyag teljesen eliszaposodott. Ez egyrészt jelenti az urán perkolációs úton történő esetleges kinyerésének technikai nehézségét, másrészt a sekély

mélységben jelen lévő urán viszonylag erős kötöttségét.

Az esetleges bányászati hasznosítás a Balatonra néző szőlőterületek alatt húzódó sekély ércesedés esetében környezet és talajvízvédelmi szempontok alapján sem jöhet szóba. A nyitott víztartót alkotó homokkő sorozatban nem alkalmazható felszín alatti perkoláció. Külfejtéses művelés esetén a kitermelés szempontjából kedvező paramétert jelentene a viszonylag kis mélység, az érc tartalmú réteg laza szerkezete és a ritkaföldfém indikációk ténye, valamint a kedvező megközelítési és szállítási lehetőségek, de ez esetben a bányászat a művelt szőlőterület letermelését jelentené.

Ezek alapján az ércesedés bányászati hasznosításának, bár technológiailag megoldható, nincs realitása.

Az 1960-as években a kutatás elsősorban a nyersanyagra, és annak esetleges kitermelhetőségére koncentrált, az esetleges további kutatások a megismert sekély indikációk esetében ma a környezetvédelmi, közegészségügyi vonatkozásokat kellene előtérbe helyezniük.”

Az OKSER Kr. 1. §-a szerint a lakosság természetes és mesterséges eredetű sugárterhelését meghatározó környezeti sugárzási viszonyok és a környezetben mérhető radioaktív anyagkoncentrációk országos ellenőrzési eredményeinek gyűjtését az Országos Környezeti Sugárvédelmi Ellenőrző Rendszer (a továbbiakban: OKSER) végzi.

Az OKSER Kr. 3. § (1) bekezdése értelmében az OKSER céljai: *a*) az ország területén mérhető környezeti sugárzás dózisteljesítményére, illetőleg a környezeti elemekben, az élelmiszerekben, az építő- és alapanyagokban található radioaktív izotópok, valamint a szabadban és épületekben kialakuló radon és radon leányelemek aktivitás-koncentrációira; továbbá az emberi szervezet belső radioaktív szennyezettségére vonatkozó eredmények (..) gyűjtése, elemzése és szolgáltatása, *b*) a lakosság tájékoztatása az ellenőrzési eredményekről külön jogszabályban meghatározott módon.

Az OKSER 2010. évi jelentésében a Talaj mérési eredményekre vonatkozó adatok szerint Veszprém Megye térségében a Cézium-137 izotóp aktivitáskoncentrációja tekintetében 45 Bq/kg volt az éves maximum, az átlag aktivitáskoncentráció 16 kg/Bq, a Stroncium-90 izotóp, valamint az összes béta-aktivitás aktivitáskoncentrációja pedig kimutatási határ feletti mértékben nem volt mérhető. [<http://www.okser.hu/eredmenyek/okser2010.pdf> 35-36. oldal]

### **Intézkedésem**

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során az érintett hatóságok eljárásával kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, azt külön intézkedés kezdeményezése nélkül zártam le.

Budapest, 2013. június

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-1109/2012. számú ügyben**

Előadó: Némedi Erika

### **Az eljárás megindítása**

A panaszos a lakásfenntartási támogatása megvonása miatt fordult a Hivatalunkhoz.

A beadvány alapján felmerült a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, illetve tisztességes eljáráshoz fűződő joggal, valamint az emberi méltósághoz, és a szociális biztonsághoz fűződő joggal összefüggő 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.

A panaszos a támogatás megszüntetésével kapcsolatos dokumentumokat beadványához csatolta. Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében a helyi szabályozásról az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján Döbrököz Község Önkormányzatának hivatalos honlapján tájékoztam.

### **Az érintett alapvető jogok és elvek**

- az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”]
- a szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1) 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.”; (2) bekezdés: „Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”)
- 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 a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szocvtv.)
- 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól
- közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvtv.)
- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.)
- a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet
- 18/2009. (VIII. 6.) MNB rendelet a pénzforgalom lebonyolításáról
- a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény
- Döbrököz Község Képviselő-testületének 13/2008. (IX. 10.) számú rendelete a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról

### **A megállapított tényállás**

A panaszos és családja azért fordult hozzám, mert a lakásfenntartási támogatásukat az önkormányzat megvonta, tüzelőjük nem volt, a polgármester pedig nem nyújtott segítséget a család számára annak ellenére, hogy tisztában volt a lakóház állapotával, és egyre rosszabb állagával. A panaszos sérelmezte, hogy az eljárásban az önkormányzat részéről részt vevők azt hozták tudomásukra: „vagy elmennek, vagy meghalnak”. Úgy véli azért bánnak velük így, mert a korábban – a lakóházukkal kapcsolatosan – ugyancsak az ombudsmanhoz fordultak.

Az *AJB-1109/2012.* számú ügyet megelőzően a *NEK-671/2011.* számon már folyt eljárás a panaszos lakóházának leromlott fizikai állapota ügyében. A panaszos eredetileg ugyanis azt sérelmezte, hogy lakóházának rendbetételéhez kért segítségét az önkormányzattól, arra azonban hivatalos választ nem kapott. Hosszas mediálás eredményeképp sikerült néhány halaszthatatlan karbantartást elvégeztetni a lakóépületen.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 45. § (1) bekezdésébe foglalt rendelkezése szerint kisebbségi biztos jogutódja az alapvető jogok biztos, így a *NEK-671/2011.* számon lefolytatott eljárást *AJB-1109/2012.* számon folytattam.

A panaszos a legutóbbi, hozzám intézett beadványaiban visszatérően azt kifogásolta, hogy a lakásfenntartási támogatását megszüntették. A rendelkezésekre álló dokumentumok alapján megállapítottam, hogy a panaszos 2012. augusztus 7. napján lakásfenntartási támogatás megállapítására nyújtott be kérelmet. A jogosultság megállapítása céljából a hatóság ingatlanán a lakókörnyezet rendezettségének vizsgálata céljából helyszíni szemlét tartott, ahol megvizsgálta

- a lakás, családi ház takarítását, tisztán tartását
- a szeméttároló edény meglétét, használatát,
- az ingatlanon levő szemét, egyéb lom, építési törmelék fellelhetőségét,
- a vizes helyiség, illemhely használatát, állapotát, az udvari illemhely rendben tartását,
- az állattartás szabályainak betartását, valamint
- az ingatlan előtti járda, járda melletti zöldsáv gondozását, tisztán tartását.

A helyszíni szemlén nem megfelelőnek minősítették *a szeméttároló edény meglétét, használatát, valamint az ingatlanon levő szemét, egyéb lom, építési törmelék fellelhetőségét.*

A helyszíni szemlén rögzített formanyomtatvány-végzésen a szociális ügyintéző a személyes adatokon, dátumon, aláíráson kívül a határidőket, és az elvégezendő tevékenységet tüntette fel kézírással. A formanyomtatvány-végzésen<sup>1</sup> *Elvégezendő tevékenységek:* cím alatt kézzel írva szó szerint az szerepel, hogy a „KGV Zrt.-vel történő szemétszállítás szerződés megkötése, udvar lehasználása”. Hangsúlyozandó, a végzésen elvégezendő tevékenység címszó alatt az *udvar lehasználása* szóösszetétel szerepel. Ez a cselekvés az ellenkezője annak, amit a hatóság feltehetőleg el akart végeztetni az ügyféllel, de a végzésen az udvar rendbetételére való felhívás nem szerepel.

Az Ör. által előírt jogosultság megállapítása érdekében 2012. szeptember 20. napján tartott helyszíni szemlét az eljáró hatóság a panaszos Döbrököz, Öreghegy u. 3 1/3. szám alatti ingatlanán. Erről a panaszos 2012. szeptember 6. dátumú 812/2012/Szoc. számú végzéssel szabályszerű értesítést kapott. A panaszos figyelmét a helyszínen készült, 812-2/2012/Szoc. számú végzéssel hívták fel az elvégezendő tevékenység(ek)re, illetve arra, hogy az érvényes szemétszállítási szerződést a hivatalban 2012. szeptember 25. napjáig mutassa be – rögzíti a jegyzői határozat indokoló része, majd folytatja: Sallai Károlyné érvényes szerződést az eljárást lezáró határozat meghozataláig nem mutatta be, a szerződést nem kötötte meg.

A helyszíni eljárásra alapozva Döbrököz Község jegyzője a panaszos lakásfenntartási támogatás iránti kérelmét a 812-3/201 2/Szoc. számú határozatával elutasította. A határozat indokoló részéből kitűnik, hogy az eljáró szerv hivatkozott Döbrököz Község Önkormányzatának

Képviselő-testületének a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 13/2008. (IX.10.) rendelete (továbbiakban: Ör.) 10/A. §-ára, melyben a lakásfenntartási támogatásra való jogosultság feltételeként – az egyéb törvényi feltételek mellett – a lakókörnyezet rendben tartását írták elő. A jegyző határozatának indokoló részében megállapította, hogy a panaszos esetében a jogosultság megállapításához szükséges feltételek nem állnak fenn, és a lakásfenntartási támogatás megállapítására benyújtott kérelmét elutasította.

Az elutasítás – és annak indoklása – látszólag megfelel a vonatkozó jogi szabályozók rendelkezéseinek, azonban a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető jog érvényesülésének vizsgálatakor – a jogszabályi követelményeknek való megfelelés érvényesülésének vizsgálatán túl – figyelemmel kell lenni arra, hogy az eljáró hatóságok által lefolytatott eljárások megfeleltek-e a jogbiztonság, a tisztességes eljáráshoz való jog követelményének.

Fontosnak tartom rögzíteni, hogy a jelentésben vizsgált alapvető jogokat érintő visszasságok nem előzmény nélküliek, ezért mindenekelőtt ennek körülményeit tártam fel.

## **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: 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. 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.

### **A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint 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”.

1. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi éllel 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 egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak legyenek a norma címzettjei számára.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

A következő alkotmánybírósági gyakorlat<sup>4</sup> 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.** A *tisztességes eljáráshoz való jog* az emberi méltósághoz való jogból is levezethető alapvető jog. A tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett.<sup>5</sup>

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint „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.

A tisztességes eljáráshoz való jogot nevesíti Magyarország Alaptörvénye a XXVIII. cikkében a bírósági eljárások vonatkozásában, és ezt az alkotmányos alapelvet fogalmazza meg XXIV. cikkének (1) bekezdésében is: „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 kívánalmát.<sup>6</sup>

A hivatkozott és idézett, a tisztességes eljáráshoz való jogot megfogalmazó alaptörvényi rendelkezéseket az ismertett alkotmánybírósági 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.

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).

**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 alkalmazható<sup>7</sup>. 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 instrumentalizálva 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.**

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. 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.

5. Az Alaptörvény XIX. cikke fejezi ki az állami törekvést a *szociális biztonság* megteremtésére. 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. Ez a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimum állami biztosítását jelenti, az állami feladat teljesítéséhez szükséges intézményrendszer létrehozásán, fenntartásán és működtetésén keresztül.

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 az Alkotmány 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá. 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 elvi érveléssel mondta ki, hogy az Alkotmány a szociális biztonsághoz való jog kinyilvánításával 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. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni”.

Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a szociális ellátásnak az a feladata, hogy mindazoknak, akik nehéz helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer (így különösen a társadalombiztosítás) révén nem képesek a létfenntartásukat biztosító jövedelemre szert tenni, állami segítséget nyújtson. A szociális ellátás rendszere nem különböztet aszerint, hogy ki milyen okból (önhibájából vagy önhibáján kívül) szorul szociális szolgáltatásra. A szociális ellátás kiegészítő, kiegészítő jellegű. Mindaddig tehát, amíg valaki megfelelő jövedelemmel rendelkezik, vagy más ellátási rendszerben szolgáltatásra jogosult, szociális ellátást nem, vagy indokolt esetben kiegészítő jelleggel kap. A közösség által biztosított támogatás ott lép be a rászoruló eltartásába, ahol az öngondoskodás lehetősége már nem áll fenn.

Az alkotmánybírósági gyakorlatból következik, hogy a szociális biztonsághoz való jog jellemzően nem tekinthető alanyi jogi természetű alkotmányos alapjognak, így nem is kényszeríthető ki az államtól az egyes állampolgárok számára a megfelelő életszínvonal, vagy éppen konkrét juttatások biztosítása. Másrésztől mégiscsak létezik a szociális biztonsághoz való jognak egy olyan magja, amely – meghatározott, kivételes esetben – alanyi joghoz hasonlóvá

válí: ez a megélhetési minimum biztosítása. Az összegszerűen ugyan meg nem határozható, de megfelelő mutatószámokkal (például az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének százaléka) körülhatárolható megélhetési minimum biztosítására a polgárnak akkor van alanyi joga, ha maga semmilyen módon nem képes azt előteremteni. A „megélhetési minimumhoz való jog” az élethez és emberi méltósághoz való jogból következik, azonban nem abszolút jellegű, tehát nem korlátozhatatlan.

A Szocvtv. 32. § (3) bekezdésében megfogalmazott felhatalmazás alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete rendeletben szabályozza a hatáskörébe tartozó pénzbeli ellátások megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint ellenőrzésének szabályait.

## **II. Az ügy érdeme tekintetében**

### *1. Az építésügyi hatóság eljárása*

A panaszos eredetileg – 2010-ben – azt jelezte a nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosának, hogy lakóháza életveszélyessé vált, segítséget kért az önkormányzattól, de csak azt az információt kapta, hogy párezer forintos átmeneti segélyre számíthat, ami nyilvánvalóan nem elegendő az életveszélyes lakáskörülmények rendezéséhez. Kétségbeesését fokozta, hogy az 1957-58-ban épült vályogház falai olyannyira megrepedeztek, hogy azt külső segítség nélkül, önerőből nem képes helyreállítani. Az épületben tartózkodni féltek, azt elhagyták volna, de nem tudtak hová menni. A családban élt a panaszos két felnőtt korú, fogyatékossgal élő gyermeke is. A panaszos nehéz helyzetében azért fordult a kisebbségi biztoshoz, mert attól tartott, roma származásuk miatt hátrányt szenvedhetnek, ugyanis hallomásból arról értesültek, hogy a faluban más, hasonló helyzetben lévő családokon már segítettek. A NEK-671/2010. számú ügy keretében a kisebbségi biztos tájékoztatást kért a polgármestertől, akinek tudomására hozta, hogy a kárszakértő, aki az ingatlan állapotát felmérte, a panaszost úgy tájékoztatta, hogy a ház életveszélyes, gazdaságosan nem újítható fel.

A polgármester válaszában arról adott tájékoztatást, hogy a panaszos 1999. évben jutott a jelenlegi lakóházához. Azelőtt a Döbrököz, Öreghegy utca 122. szám alatti saját tulajdonú családi házban éltek, ám az az ingatlan a nagy esőzések következtében életveszélyessé vált, melyből a család kiköltözött az önkormányzat által vis maior támogatással vásárolt jelenlegi lakóházba. A jelenlegi lakóház akkor egy jó állapotban lévő, három szobás, komfort nélküli, jó karban tartott, takaros ház volt. Ezt a házat árvíz nem érintette, ennek állagát is a nagy esőzések rontották, de lakhatatlanná nem vált, helyreállítható, lebontása nem indokolt. A polgármester válaszában megerősítette, hogy a panaszosnak 2008-2009 években valóban volt szóbeli kérelme az épület karbantartására, felújítására. „Ismerve a ház műszaki állapotát, tudomásunk volt arról, hogy *a segítségnyújtás az egész ház kitakarítására korlátozódott volna*” – írja a polgármester a 2010. augusztus 4-i levelében. A válaszadást a polgármester azzal zárta, hogy 2010-ben – a felhőszakadás idején – a panaszos a tető beázását jelezte, mely megoldására az önkormányzat fóliát biztosított a padlás befedésére. A panaszos jelenlegi legnagyobb problémáját a ház elektromossága jelenti, melyet megvizsgált egy villanyszerelő mester és megállapította, hogy a vezetékek cseréje indokolt lenne. A panaszos kérelmét a Szociális Bizottság a soron következő ülésén tárgyalja.

A kisebbségi biztos fentiek ismeretében a panaszosnak részletes felvilágosítást adott arról, hogy az Étv. 54. § (2) bekezdése alapján 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 – függetlenül attól, hogy az épület állagromlása kivitelezési hibából ered – a hatóság minden esetben a tulajdonost kötelezi a karbantartási, helyreállítási munkák pótlására. Tájékoztatást kapott arról is,

hogy amennyiben lakóházát saját erőből képtelen helyreállítani, élhet azzal a lehetőséggel, hogy jelzi az építésügyi hatóság felé: háza állapota leromlott, az a nagyobb károk elhárítása, megelőzése érdekében karbantartást igényel, de ehhez nincs elegendő pénze. A kijelölt építésügyi hatóságnak címzett kérelmében arra is kitérhet, hogy ehhez segítséget kért a helyi önkormányzattól, de nem kapott, mert annak jelenlegi helyzete nem teszi lehetővé támogatását. A hatóság az épület állapotát felméri, és dönt arról, hogy mint tulajdonost kötelezi-e a karbantartási munkák elvégzésére. Ekkor is jeleznie kell az építésügyi hatóság számára, hogy a hatósági kötelezésnek nem tud eleget tenni, a munkát önerőből nem tudja elvégezni.

A panaszos felvilágosítást kapott arról is, hogy a Ket. a 140. § (1) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy a hatósági határozatban meghatározott cselekmény végrehajtása esetén 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 részletes tájékoztató kitért arra is, hogy a kötelezettség teljesítéséhez, a ház 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 elvégezteti. 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.

Ezen túlmenően a kisebbségi biztos a helyi önkormányzat számára is segítséget kívánt nyújtani a probléma megoldásában, ezért a 2010. augusztus 10-én kelt válaszlevelében segítségnyújtó szervezetek elérhetőségét bocsátotta az önkormányzat rendelkezésére a források felkutatásához. Javasolta, hogy amennyiben az önkormányzat elegendő forrással nem rendelkezik a rászorulóknak megsegítésére, a lakás biztonságos használatához szükséges munkák elvégzéséhez keressenek olyan karitatív szervezetet, amellyel együttműködve közösen meg tudják akadályozni a ház állapotának további romlását.

2010. október 27-én Dombóvár Város Jegyzője bejelentésre helyszíni szemlét tartott a Döbrököz, Öreghegy utca 3. 1/3 szám, 884 hrsz. alatti ingatlanon, és megállapította, hogy a lakóépület elhanyagolt állapotú, azon felújítási, javítási munkát a tulajdonosok nem végeznek. Az épület homlokzatán kismértékű repedések vannak, a vakolat egy része hiányzik. Az épület északi oldalán a fal felázott, a toldalékszárny-részén a tető megrokkant. Az épület tetőszerkezetén a cserepek igazítása, pótlása szükséges. Az épület egészéről hiányzik a csapadékvíz csatorna és lefolyó. A lakóépület tetőszerkezete néhány helyen alátámasztva.

A 2010. november 3-án kelt XIV. 682-3/2010. számú határozatában Dombóvár Város Jegyzője kötelezte az ingatlan tulajdonosát a helyreállítási, karbantartási munkák elvégzésére, mivel az épület állapota összességében elhanyagolt, annak egészéről hiányzik a felújítási,

helyreállítási, karbantartási munkák végzése.

2010. november 19-én a tulajdonos jelzése szerint a ház fala leszakadt, ami miatt az építésügyi hatóság újabb helyszíni szemlét végzett, és megállapította, hogy az közvetlenül nem veszélyezteti az épület tartószerkezeti állagát, az továbbra is az épület felújítási, karbantartási munkáinak hiányáról tanúskodik.

A Kapaszkodó Szociális és Gyermekjóléti Alapszolgáltató Központ segítségével a kötelezés miatt a panaszos fellebbezést nyújtott be, melyben előadta, hogy a saját tulajdonú lakóépület helyreállítására, állagának megóvására önerőből nem képes, mert két nagykorú fogyatékos gyermeket nevel, akik munkavégzésre nem alkalmasak, jövedelmünk pedig a mindennapi megélhetésre sem elég.

2010. december 2-án a Polgármesteri Hivatalban egyeztető megbeszélést tartottak a panaszos, a polgármester, a Cigány Kisebbségi Önkormányzat elnöke és a Szociális Bizottság elnöke, valamint a családsegítő szolgálat munkatársa részvételével, ahol megoldást kerestek a lakóépület helyreállításának, állapotának megóvása érdekében.

A polgármester állásfoglalása szerint másik ingatlan megvásárlásához sem az önkormányzat, sem a CKÖ nem tud anyagi segítséget nyújtani.

A szociális bizottság elnöke nem értett egyet a panaszos kérelmének elutasításával és javasolta elsőként a fűtés megoldását, valamint a villanyvezeték megjavítását. A CKÖ elnöke a kisebbségi önkormányzat segítségét ajánlotta fel. A családgondozó a segítség elfogadására kérte a panaszosokat, tekintettel arra, hogy az ügyfelek továbbra is ellenállást tanúsítottak. A CKÖ elnökkel való külön beszélgetés után a panaszosok jelezték: elfogadnak minden segítséget és bocsánatot kérnek azért, amit eddig tettek. A ház javításával kapcsolatos munkálatokat azonban kizárólag úgy engedik elvégezni, hogy szakember legyen jelen. A szociális bizottság elnöke felajánlotta, hogy a munkálatok végzését folyamatosan figyelemmel kíséri, a CKÖ elnöke pedig azt, hogy panaszos kérésének megfelelően a ház kifestésében a tavasz folyamán segítséget fog nyújtani. A családgondozó a megbeszélést úgy összegezte, hogy nagyon örül annak, hogy közösen együtt tudnak működni és a jövőben a felmerülő problémákat szakemberek bevonásával közösen meg tudják oldani. A polgármester pedig azzal zárta az egyeztetést, hogy reméli, hogy panaszos és családja nem változtatja meg a jelenlegi elgondolásukat és önkormányzati segítséggel folyamatosan megoldódik a lakásproblémájuk.

A probléma azonban nem oldódott meg, a további események a családgondozó által az egyeztetésen megfogalmazott reményt nem igazolták, ugyanis a megbeszélést követően – panaszos fellebbezésére – a Tolna Megyei Kormányhivatal Hatósági Főosztálya a 23-29-2/2011. (1.10.) számú határozatával a XIV. 682-3/2010. (IX.3.) számú határozatot helybenhagyta, és a munkálatok elvégzésére új határidőt adott.

2010. december 6-án a polgármester arról adott tájékoztatást, hogy a család nem fogadja el az önkormányzat segítségét, és az ombudsmani hivatal munkatársán kívül senkivel és semmiféle együttműködésre nem hajlandó. Levelében azt is jelezte, hogy a panaszos számára közvetlenül adott életvezetési tanácsokkal is közelebb juthatnának a problémák megoldásához. 2011. február 3-án azonban a polgármester arról értesített, hogy sikerült a család lakásproblémáját megnyugtató módon rendezni, megtörtént a ház új elektromos hálózatának kiépítése, a tető legszükségesebb javítása, mely a tavasz folyamán folytatódik, és sikerült azt is elérniük, hogy a család elfogadja az önkormányzat segítségét, együttműködésükkel a család körülményein próbálnak továbbra is javítani.

2011. augusztus 3-án azonban a XIV. 161-2/2011. számú határozatával Dombóvár Önkormányzat jegyzője újabb kötelezést tartalmazó határozatot adott ki a Döbrököz, Öreghegy utca 31/3. szám, 884 hrsz-ú ingatlanon lévő lakóépületre. A helyreállítási, karbantartási munkák

körében elrendelte

- a tetőszerkezet sérült elemeinek (szarufa, lécezés) javítása, pótlását, cseréjét,
- az épület csapadékvíz elvezetési rendszerének (csapadékvíz csatorna, lefolyó) megépítését, a csapadékvíz saját ingatlanon történő elszívárogtatásával, elvezetésével,
- a homlokzatvakolási munkák, javítások elvégzését a sérült homlokzati részeken, miután szintén 2011. augusztus 3-án, tehát a határozathozatal napján telefonon tájékoztatást kért Döbrököz Község polgármesterétől arra vonatkozóan, hogy az épületen milyen munka végzése történt. A határozat szerint a hatóságot a polgármester és a Szociális Bizottság elnöke arról tájékoztatta, hogy az épület új elektromos hálózata kiépítésre került. A tetőn a cserépfedés igazítása, javítása, pótlása megtörtént, a további beázások így elkerülhetők. Az ingatlan területén a kaszálási munkát elvégezték, de a tulajdonos a további munkák végzését megakadályozta.

Mivel a tulajdonos ingatlanára nem engedte be az építésügyi hatóság munkatársait, azok a helyszíni szemlén külső szemrevételezés alapján állapították meg, hogy az épület csapadékvíz elvezetési rendszere nem került megépítésre, továbbá, hogy a legutóbbi helyszíni szemle óta a vakolat hiánya jelentősen nőtt a homlokzati felületen. Az ingatlan állapota továbbra is elhanyagolt állapotú. Megállapításaik szerint mivel a homlokzatról több helyen hiányzik a kőporos vakolat a vályogfal fokozottan ki van téve az időjárási viszonyoknak (eső, csapadék), valamint az épület falainak további felázás elleni védelmét biztosítaná az épület csapadékvíz elvezetési rendszerének (csapadékvíz csatorna, lefolyó) megépítése, a csapadékvíznek az épülettől történő elvezetésével.

2011. augusztus 11-én pedig a kisebbségi biztost tájékoztatta Dombóvár Város Jegyzője arról, hogy a törvény nem ad lehetőséget annak mérlegelésére, vizsgálatára, hogy a tulajdonos képes-e teljesíteni a rá rótt kötelezettséget, továbbá arról adott tájékoztatást, hogy a XIV. 161-2/2011. számú végzésében felhívta a kötelezett figyelmét a nem teljesítés következményeire, azaz, ha a helyreállítási, jókarbantartási munkákat a megadott határidőig nem végzi vagy végezteti el, annak kikényszerítésére a 140. § 1. (d) pontja alapján eljárási bírsággal sújtható, mely ötszázezer forintig terjedhet és szükség esetén ismételhető, illetve amennyiben a helyreállítási, jókarbantartási munkát a megadott határidőig nem végzi vagy végezteti el, a Ket. 140. § (1) a) bekezdése alapján a végrehajtást foganatosító szerv a kötelezett költségére és veszélyére a munkákat elvégeztetheti, és az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 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.

Az építésügyi hatóság végül – a XIV. 161-4/2011. számú végzésben elrendelt kötelezettség kikényszerítése érdekében – előbb 5.000 forint, majd a legutóbbi, 2012. május 24-én kelt, V. 328-2/2012. számú végzésben további 11.000 forint bírság megfizetésére kötelezte a panaszost.

Az elmúlt 2 évben az önkormányzat részéről tehát a panaszos a lakóház új elektromos hálózatának kiépítéséhez, a tető legszükségesebb javításához, illetve közvetlenül a felhőszakadás után a tető fóliázásához kapott segítséget. Az építésügyi hatóság által határozattal elrendelt munkálatokhoz – a tetőszerkezet sérült elemeinek (szarufa, lécezés) javítása, pótlása, cseréje, – az épület csapadékvíz elvezetési rendszerének (csapadékvíz csatorna, lefolyó) megépítése, a csapadékvíz saját ingatlanon történő elszívárogtatásával, elvezetésével, – a homlokzatvakolási munkák, javítások elvégzése a sérült homlokzati részeken azonban nem.

A polgármester feltehetőleg rosszul ítélte meg a helyzetet, amikor a panaszos 2008-2009-es segítségkérését úgy minősítette, hogy az csak a ház kitakarítására korlátozódott volna. A

panaszos ekkorra felismerte: a ház karbantartási munkát igényel, amit azonban önerőből nem tud elvégezni. Az épület végül nem életveszélyes, de kritikus állapotba került. Ezt az építésügyi hatóság eljárása bizonyítja.

E ponton szükségszerűen fel kell tenni azt a kérdést is, hogy az önkormányzat – amennyiben saját költségvetési forrásai szűkösek – az elmúlt 2 évben felvette-e a kapcsolatot az ombudsman által közölt karitatív szervezetekkel, vagy más segítő szervezetekkel a rászoruló lakáskörülményeik rendezése érdekében.

Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint a jogbiztonság követelményének a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell. Ez a hatósági eljárásra vetítve azt jelenti, hogy az eljáró szervek *a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon* fejtik ki tevékenységüket. Az a követelmény, hogy az ügyfél tisztességes eljáráshoz fűződő jogát az eljárás minden szakaszában érvényesíteni kell, garancia az eljárásban ügyféloldalon részt vevő számára, *hogy kérelmét a vonatkozó jogszabályi rendelkezések keretei között elbírálják*, és ügyében a hatóság a döntést a jog által megállapított működési rend szerint, *határidőben* meghozza.

Azt – az ügyféli jogok között – a Ket. is tételesen rögzíti<sup>8</sup>, hogy az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog.

A panaszos 2008-ban és 2009-ben kért segítséget Döbrököz Község Önkormányzatától, majd miután kérelmeire nem kapott választ, az ombudsmanhoz fordult. 2010-ben – a felhőszakadás okozta károk miatt – az önkormányzat főliát biztosított a tetőzetre, majd az ombudsmani mediálás eredményeként az elektromos hálózat kiépítéséhez, illetve a tető kisebb javításához nyújtott segítséget. Az építésügyi hatóság szintén 2010-ben határozatával karbantartási munkák elvégzésére kötelezte a panaszost, mely határozatot a panaszos ugyanazon ok miatt fellebbezett meg, ami miatt eredetileg a segítséget is kérte: saját erejéből nem képes a házon a legszükségesebb munkákat elvégezni. Ezt követően az építésügyi hatóság – többszörösen is kiszabható 500 ezer forintig terjedő pénzbírság kilátásba helyezésével – két, alacsony összegű, de exponenciálisan növekvő bírsággal sújtotta a tulajdonost. A 2010. november 3-án kelt XIV. 682-3/2010. számú határozatában előírt állagmegóvási munkák elvégzése azonban – annak ellenére, hogy az építésügyi hatósági jogkörben eljáró dombóvári jegyző kifejezetten azt hozta az országgyűlési biztos tudomására, hogy a Ket. 140. § (1) a) bekezdése alapján a végrehajtást foganatosító szerv a kötelezett költségére és veszélyére a munkákat elvégeztetheti – *a vizsgálat lezárásáig nem történt meg.*

*Az építésügyi hatóság, bár hivatalos tudomással bírt arról, hogy a panaszos éppen anyagi helyzete miatt nem képes a munkák elvégzésére, a karbantartás elvégzésének eszközéül mégis a bírsággal történő kikényszerítést választotta, amely csak a panaszos helyzetét nehezítette tovább, de a problémát nem oldotta meg. Ugyanakkor az építésügyi hatóság részéről a döntés végrehajtása elmaradt. Az elrendelt munkák végrehajtására a hatóság intézkedést nem foganatosított. Mindezek következménye pedig a lakóház állapotának további romlása volt. A tisztességes eljáráshoz fűződő jog érvényesülése megköveteli, hogy a hatóság ésszerű időben hozzon döntést. Az építésügyi hatósági eljárásban ez a követelmény nem érvényesült, emiatt sérült az ügyfél jogbiztonsághoz, és a tisztességes eljáráshoz fűződő joga.*

## 2. A lakásfenntartási támogatással kapcsolatos önkormányzati eljárás

Sallai Károlyné lakásfenntartási támogatás megállapítására benyújtott kérelmét a hatóság Döbrököz Község Önkormányzatának 1/2012. (11. 14.) sz. ÖK rendelete alapján bírálta el. A rendelet 10/A. §-a rögzíti, hogy lakásfenntartási támogatást állapít meg a jegyző annak az



ellátásra jogosult személynek, aki a lakókörnyezetét rendben tartja. Támogatás a rendelkezések szerint abban az esetben állapítható meg, ha az aktív korúak ellátására jogosult személy:

- a) az általa lakott ingatlanon legalább egy szeméttároló edénnyel rendelkezik, és azt rendeltetésszerűen használja, KVG-vel kötött szemétszállítási szerződést,
- b) az általa lakott lakást vagy családi házat takarítja, tisztán tartja,
- c) az általa lakott ingatlanon nem halmoz fel szemetet, egyéb lomot, építési törmelékot,
- d) az általa lakott ingatlanon gondoskodik a folyamatos gyommentesítésről, bozótirtásról,
- e) az általa lakott ingatlanban gondoskodik a rágcsálók, kártevők irtásáról,
- f) az általa lakott ingatlanban gondoskodik a vizes helyiségek valamint az illemhely rendeltetésszerű használatáról, rendszeres takarításáról, amennyiben az ingatlanon udvari illemhely található gondoskodik arról, hogy az ajtóval rendelkezzen,
- g) az általa lakott ingatlanban betartja az állattartásra vonatkozó helyi önkormányzati rendeletben foglalt előírásokat,
- h) gondoskodik az ingatlan előtti járdának, járda hiányában egy méter széles területsávnak, a járda melletti zöldsáv úttestig terjedő teljes területének, legfeljebb az ingatlan 4 méteres körzetén belüli területének a gondozásáról, tisztán tartásáról, gyommentesítéséről.

A rendelet szerint a feltételek fennállását a jegyző helyszíni szemle során állapítja meg, és amennyiben azt tapasztalja, hogy a rendeletbe foglalt feltételek a kérelmező ingatlanán nem állnak fenn, a kérelmezőt *az elvégzendő tevékenységek konkrét megjelölésével*, 8 napos határidő tűzésével felszólítja a feltételek teljesítésére. A tevékenységek elvégzését a jegyző helyszíni szemle során ellenőrzi, s amennyiben azok nem teljesültek a megadott határidőben, a lakásfenntartási támogatásra való jogosultság nem állapítható meg.

A vizsgálat megállapításai szerint a kérelmet elutasító jegyzői döntés csak látszólag felel meg a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek. Hibás a formanyomtatványon meghozott és a helyszínen közölt végzés a jogosultság megállapításának egyik feltételéről, az elvégzendő munkákról.

A helyszíni szemle során, formanyomtatványon közölt végzés *Elvégezendő tevékenységek* címszó alatt a KGV Zrt.-vel történő szemétszállítás szerződés megkötésének kötelezettsége megfelel az önkormányzati rendelet 10/A. § a) pontjának, a formanyomtatvány-végzés másik kitétele – udvar lehasználása – azonban nem. A helyi önkormányzati rendelet előírása szerint *az elvégzendő tevékenységek konkrét megjelölésével* kell a kérelmezőt felhívni a tevékenység elvégzésére, ami azt jelenti, hogy nem a tapasztalt állapotot kell az elvégzendő tevékenységek között rögzíteni.

A Szocvtv. a 2. §-ában kimondja, hogy a szociális ellátás feltételeinek biztosítása – az egyének önmagukért és családjukért, valamint a helyi közösségeknek a tagjaikért viselt felelősségén túl – az állam központi szerveinek és a helyi önkormányzatoknak a feladata.

A lakásfenntartási támogatás<sup>9</sup> a szociálisan rászoruló háztartások részére a háztartás tagjai által lakott lakás, vagy nem lakás céljára szolgáló helyiség fenntartásával kapcsolatos rendszeres kiadásai viseléséhez nyújtott hozzájárulás. A jegyző a villanyáram-, a víz- és a gázfogyasztás, a távhő-szolgáltatás, a csatornahasználat és a szemétszállítás díjához, a lakbérhez vagy az albérlési díjhoz, a lakáscélú pénzügyi kölcsön törlesztő részletéhez, a közös költséghez, illetve a tüzelőanyag költségeihez nyújt a törvényben meghatározott feltételek szerinti jogosultnak normatív lakásfenntartási támogatást.

A lakásfenntartási támogatást elsősorban természetbeni szociális ellátás formájában<sup>10</sup>, és a lakásfenntartással összefüggő azon rendszeres kiadásokhoz kell nyújtani, amelyek megfizetésének elmaradása a kérelmező lakhatását a legnagyobb mértékben veszélyezteti.

A Szocvtv. 38. § (9) bekezdésében biztosított felhatalmazás alapján a települési önkormányzat rendeletében a normatív lakásfenntartási támogatásra való jogosultság egyéb feltételeként előírhatja, hogy a kérelem benyújtója, illetve az ellátás jogosultja a lakókörnyezete rendezettségének biztosítására vonatkozó, a rendeletében megállapított feltételeket teljesítse.

A pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet 20/A. §-a alapján a normatív lakásfenntartási támogatásra való jogosultságot megállapító határozatban a hatóságnak rendelkeznie kell – ha a települési önkormányzat az Szt. 38. § (9) bekezdése szerint azt helyi önkormányzati rendeletben jóváhagyta – a lakókörnyezet rendezettségének biztosítására vonatkozó kötelezettségekről.

A lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében a kérelmező vagy jogosult által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda tisztán tartása, az ingatlan állagának és rendeltetészerű használhatóságának, valamint higiénikus állapotának biztosítására irányuló kötelezettség írható elő. A rendeletben megállapított feltételek teljesítésére a kérelmezőt, illetve a jogosultat megfelelő, de legalább ötnapos határidő tűzésével a jegyzőnek – az elvégzendő tevékenységek konkrét megjelölésével – fel kell szólítania. Amennyiben a kérelmező vagy a jogosult a feltételeknek felszólítás ellenére sem tesz eleget, a kérelmet el kell utasítani, vagy a megállapított támogatást meg kell szüntetni.

Amennyiben a lakásfenntartási támogatás iránti kérelmet a jegyző a lakókörnyezet rendezetlensége miatt elutasítja<sup>11</sup>, vagy a megállapított lakásfenntartási támogatást megszünteti, ugyanazon lakásra vonatkozóan

- a) a döntés jogerőre emelkedésétől számított *három hónapon belül* a háztartás egy tagja sem nyújthat be normatív lakásfenntartási támogatás iránti kérelmet, illetve
- b) a döntés jogerőre emelkedésétől számított *egy éven belül* benyújtott kérelem esetén a normatív lakásfenntartási támogatás *kizárólag természetbeni szociális ellátás formájában nyújtható.*

A lakókörnyezet rendbetételét a helyszínen közölt, formanyomtatványon rögzített végzés nem írta elő. A végzés tehát e tekintetben nem tartalmazott a kötelezett számára világos, érthető és egyértelmű elvégezendő cselekményt. A jegyzői elutasító határozat – mindezek alapján – hibás végzésen alapul.

*Mindezekre figyelemmel megállapítottam, hogy a helyszíni szemle alkalmával, formanyomtatványon közölt végzés tartalma nem felel meg az önkormányzati rendelet előírásainak, a hibás közigazgatási aktusra alapítottnan megszüntetett szociális pénzbeli ellátás (lakásfenntartási támogatás) következtében pedig – összefüggésben a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével – a szociális biztonsághoz való jog tekintetében alapvető joggal összefüggő visszásságot idézett elő.*

A vizsgált eljárásban, a formanyomtatványon közölt végzés egyik rendelkezése volt, hogy a panaszos 2012. szeptember 25. napjáig mutassa be a szemétszállítóval kötött érvényes szerződést.

A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény előírja<sup>12</sup>, hogy az ingatlantulajdonos a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást igénybe veszi, és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet. Azt is egyértelműen rögzíti, hogy az ingatlantulajdonos az érintett ingatlan területén képződő települési hulladékot gyűjti, és azt a közszolgáltatónak rendszeres időközönként átadja<sup>13</sup>.

A települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását<sup>14</sup> a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja. A települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg<sup>15</sup> a

hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlantulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, az ingatlantulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények eseteit.

A panaszos a végzésben kikötött szerződést a hulladékszállító közszolgáltatóval nem kötötte meg. Mivel pedig ez a lakásfenntartási támogatásra való jogosultság megállapításának egyik feltétele, a jegyző a támogatás megállapítására benyújtott kérelmét e tekintetben jogszerűen utasította el.

A jogosultság megállapításának e feltétele (szerződéskötés a hulladékszállítóval) tekintetében azonban arról az alapvető tényről, pontosabban nyitva lehetőségről nem tájékoztatta az eljáró hatóság a panaszost, hogy a lakásfenntartási támogatás körében a *szemétszállítás* díjának kiegyenlítéséhez is felhasználható a támogatás.

A panaszos lakhatással összefüggő helyzete mind a szociális ügyintéző, mind az eljárásban részt vevő egyéb hivatali személyek, mind az elutasító döntést meghozó jegyző, és az ombudsmani hivatal munkatársai előtt is évek óta ismert.

Az ombudsmani eljárás keretében tájékoztatott a polgármester arról is, hogy a család nem fogadja el az önkormányzat segítségét, nem engednek be senkit az ingatlanra, mindazonáltal arra is kitért, hogy „a panaszos számára közvetlenül adott életvezetési tanácsokkal” közelebb juthatnának a problémák megoldásához.

Mindez azt a tényt támasztja alá, hogy a család körülményeit az eljárásban a helyi hatóság részéről részt vevők jól ismerték. A mentális problémák, életvezetési, együttműködési nehézségek az eljárások folyamán jobbra akadályozták, hogy az eljáró szervek részéről közreműködő személyek a lakóház állapotán, a család körülményein javítsanak.

*Fontosnak tartom kiemelni, hogy az ombudsmani eljárás idején a családban az életvezetési, és egyidejűleg egészségügyi problémákkal küzdő édesanyával (panaszos) annak fogyatékossgal élő fia és lánya élt.*

Rá kell mutatnom arra is, 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 romák, 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 ismérvük 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, illetve kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el.

Szükséges kiemelni azt is hogy az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége – legyen szó indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról – minimális.

A szociális támogatások, segélyek, transzferek megállapításának, folyósításának teljesíthető feltételekhez kötése (például a lakásfenntartási támogatás megállapításának a lakókörnyezet rendezettségéhez kötése) sem vet fel önmagában alkotmányossági aggályokat, mint ahogy az sem, hogy bizonyos esetekben sor kerülhet a segély csökkentésére, vagy éppen

annak megvonására is. Ahogyan arra egy korábbi jelentésemben<sup>16</sup> is felhívtam a figyelmet, nem okoz alapszemponttal összefüggő visszasszámítást, hogy például a rendszeres szociális segély folyósítása során a segélyezettnek meghatározott szervezetekkel együtt kell működnie, beilleszkedési programban kell részt vennie. Ezzel összefüggésben az alkotmánybírósági gyakorlat is kiemeli, hogy az együttműködési kötelezettség alapvető célja a tartós munkanélküliségből eredő életvezetési nehézségek, illetve mentális problémák kezelése.

Az ügyben keletkezett dokumentumokból egyértelműen megállapítható, hogy a segítségnyújtást, az együttműködést a lakásproblémák esetében nehezítette a panaszos mentális, egészségügyi állapota. Azt is hangsúlyozni szeretném, hogy ezzel az eljáró szervek egyértelműen tisztában voltak, a kérelmező joggyakorlását azonban a szociális támogatás ügyében folytatott eljárás során nem segítették. Látszólag semleges eljárásban megállapították, hogy a kérelmező nem jogosult a lakásfenntartási támogatásra, azonban a szociális kérelem ügyében eljáró hatóság elhárította magától mindazt a felelősséget, amely a család tagjainak veszélyeztetett státuszából adódik. Álláspontom szerint egyetlen dolgot nem tehet meg a szociális ügyben eljáró szerv, önkormányzat: hogy a kérelmező jellemző (veszélyeztető) körülményeit eljárása lefolytatása során figyelmen kívül hagyja.

A panaszos a feltételül szabott szolgáltatási szerződést nyilvánvalóan azért nem kötötte meg, mert joggal tartott attól, hogy ha a szerződést meg is köti, a számla kiegyenlítésére – jövedelem hiányában – nem lesz képes, és tartozása halmozódik fel.

A Szocvtv. 38. § (1) bekezdésének taxatív felsorolása *expressis verbis* tartalmazza, hogy a jegyző a villanyáram-, a víz- és a gázfogyasztás, a távhő-szolgáltatás, a csatornahasználat és a *szemétszállítás* díjához, a lakbérhez vagy az albérteti díjhoz, a lakáscélú pénzügyi kölcsön törlesztő részletéhez, a közös költséghez, illetve a tüzelőanyag költségeihez lakásfenntartási támogatást nyújt.

Amint arra fentebb már rámutattam, a lakásfenntartási támogatást elsősorban a lakásfenntartással összefüggő azon rendszeres kiadásokhoz kell nyújtani, amelyek megfizetésének elmaradása a kérelmező lakhatását a legnagyobb mértékben veszélyezteti. A panaszos esetében két kiemelt lakhatást veszélyeztető tényezőről beszélhetünk: a téli tüzelő hiánya, amely a lakásfenntartási támogatásból támogatható, illetve a szemétszállítás díja, amely nélkül a lakásfenntartási támogatás nem megállapítható.

A Szocvtv. az *Eljárási rendelkezések között*<sup>17</sup> rögzíti, hogy a szociális hatáskört gyakorló szerv tájékoztatást nyújt a pénzügyi és természetbeni ellátások igénybevételi feltételeiről és az igényléshez szükséges iratokról.

Az ügyfelet ügyféli jogai között tehát megilleti a megfelelő tájékoztatás. A közszolgáltatóval kötelezően megkötendő szerződés, illetve a kapcsolódó díjfizetési kötelezettség teljesítése tekintetében releváns annak közlése az ügyféllel, hogy a lakásfenntartási támogatás – akár részben – a *szemétszállítás* díjához is felhasználható, azaz abból ki tudja egyenlíteni a közszolgáltatónak fizetendő összeget.

Ennek ismeretében a rászoruló mérlegelhetette volna azt, hogy végzésben rögzített kikötés szerint a közszolgáltatóval megköti a hulladék elszállítására a szerződést, és a közszolgáltatás esedékes díját pedig a lakásfenntartási támogatásból egyenlíti ki. Ezzel nem rekesztődött volna ki hónapokra, automatikusan a lakásfenntartási támogatásból. Arról tehát, hogy a törvény módot és lehetőséget biztosít a *szemétszállítási* díj lakásfenntartási támogatás igénybevételével történő kiegyenlítésére, az eljáró hatóságnak tájékoztatnia kellett volna a kérelmezőt.

A szakszerű ügyintézés – benne a szakszerű tájékoztatás – követelményét az eljárásban mindvégig érvényesíteni kell. A tájékoztatás nélkülözhetetlenségét erősíti, hogy a legtöbb állampolgár nem rendelkezik a jogai érvényesítéséhez szükséges megfelelő információval. A

hatóságok és az ügyfél közötti együttműködés nélkül pedig kivitelezhetetlen az alapvető jogok érvényesítése.

*A vizsgált esetben az eljáró szerv elmulasztotta a panaszos tájékoztatását arról, hogy a lakásfenntartási támogatásból a szemétszállítás díja kiegyenlíthető. A hatóság mulasztása következtében panaszos nem rendelkezett a szükséges információkkal, amelyek hiányában nem tudta a lakásfenntartási támogatásra vonatkozó jogosultságát érvényesíteni, ezáltal mind a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben, mind a panaszos tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető jogával kapcsolatban bekövetkezett a sérelem.*

A Ket. az alapelvei között<sup>18</sup> mondja ki, 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.

A törvény rögzíti azt is<sup>19</sup>, hogy az ügyfeleket a hatósági eljárásban megilleti a törvény előtti egyenlőség, ügyeiket indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül kell elintézni.

A kérelmező lakásfenntartási kérelme ügyében a hatóság eljárása nem felelt meg a Ket.-ben, illetve a Szocvtv.-ben rögzített követelményeknek. *Az eljáró szerv látszólag semleges eljárásban, valójában azonban törvényben rögzített, fentebb hivatkozott követelmények figyelmen kívül hagyásával hozta meg a rászoruló lakásfenntartási támogatási kérelmének elutasításával kapcsolatos döntését.*

Mindezek mellett ugyancsak súlyos, a panaszos legutóbbi beadványából kitűnő sérelem. Ebben panaszos azt kifogásolta, hogy azért nem segíti őket az önkormányzat, mert az ombudsmanhoz fordultak.

Az alapvető jogok biztosának intézménye az alapvető jogok védelmének rendkívüli jogvédelmi eszköze. A jogalkotó – a jogintézmény fennállása óta – többféle jogi eszközzel biztosítja a hozzá forduló sérelmet szenvedettek védelmét. E célt szolgálja a törvényben rögzített azon szabály<sup>20</sup> is, mely szerint alapvető jogok biztosához fordulása miatt senkit sem érhet hátrány.

A család lakásproblémája a vízkárral kezdődött, de az évek óta tartó kálváriájuk azzal nem ért véget, hogy a lakóház állagromlásának megelőzésében – az ígéretek ellenére – őket nem segítették. Ezt követően – az ingatlan udvarán levő szemét, egyéb lom, építési törmelék, illetve „az udvar lehasználása” miatt – vonták meg tőlük éppen azt a támogatást, amely a lakás fenntartásához fűződő költségeik kiegészítésére szolgál. Miután tehát a panaszos lakóháza állapotával összefüggő elhúzódó ügyében az ombudsmanhoz fordult, látszólag semleges eljárásban lakásfenntartási támogatását megszüntették.

Mindezzel összefüggésben az állapítható meg, hogy az építésügyi hatósági eljárásban, a lakásfenntartási támogatást elutasító döntést megelőző eljárásban, illetve a panaszos lakóépületével kapcsolatos önkormányzati eljárásban az eljáró szervek mind a panaszos lakásának körülményeivel összefüggő problémájának egy vetületében hoztak döntést: a lakóépület fizikai állapotával, illetve a lakóépületben lévő lakás fenntartásával összefüggésben. E szervek eljárásai a panaszos számára kedvezőtlen döntést eredményeztek. Ez alól csak az önkormányzat által elvégzett munkák jelentenek kivételt.

A panaszos – mentális, egészségügyi okokból adódó – elzárkózását, bezárkózottságát, amely az egyes eljárásokban valóban hátráltatta az ügyintézést, az eljáró hatóságok nem szakszerűen, az alapvető jogok tekintetében figyelmetlenül kezelték. A panaszos kiszolgáltatottsága ellenére sem kapta meg azokat a segítő intézkedéseket, amelyek esélyeit az adott eljárásban kiegyenlítették volna. Bár az önkormányzat részéről az együttműködési akadályokat felismerték, és a korábbi ombudsmani mediálás eredményeként az érintettel közös

megbeszélés keretében jelentős előrelépéseket is tettek, ezek a segítő attitűdök a későbbi eljárás(ok) során elmaradtak.

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<sup>21</sup>.

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

*Az egyes eljárásokban elszenvedett méltatlan bánásmód következtében a panaszos olyan joghátrányba került, amely következtében – túl azon, hogy számára a problémájának megoldása öt éve húzódik – emberi méltóságában is sérelem érte. Az Alaptörvény rendelkezéseiből adódóan ugyanis mindenkinek joga van az elfogulatlan – azaz tisztességes – eljáráshoz, ennek során az egyenlő méltósághoz fűződő jogának a tiszteletben tartásához és a védelméhez. Tekintettel azonban az eljárás fent rögzített körülményeire a hozzám forduló emberi méltósághoz való jogával összefüggésben visszásságot állapítottam meg.*

3. Végül az ügyféli jogok érvényesülésének vizsgálata kapcsán azt is le kell szögezni, hogy nem pusztán az ügyfél nem kapta meg az őt megillető tájékoztatást a szociális támogatás megállapítására irányuló eljárások vonatkozásában, hanem Döbrököz Község Önkormányzata tekintetében a szociális támogatás általános feltételeiről való tájékozódásnak is hiányoznak a törvényi feltételei.

A helyi önkormányzat weblapot tart fenn, amely bemutatkozó oldalán a polgármester köszönti az olvasót, és ad általános tájékoztatást.

Az Infotv. rendelkezéseiből fakadóan a közfeladatot ellátó szervet az elektronikus közzététel kötelezettsége is terheli. A törvény alapján<sup>22</sup> kötelezően közzéteendő közérdekű adatokat internetes (saját, központi, stb.) honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon, a betekintés, a letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a hálózati adatátvitel szempontjából is díjmentesen kell hozzáférhetővé tenni.

A kötelező közzététel elemei közé tartoznak – önkormányzat esetében – a képviselő-testület döntései is. A testület döntése lehet önkormányzati határozat és önkormányzati rendelet. A szociális támogatás helyi szabályait az önkormányzatnak rendeletben kell megállapítania, s mint ilyen, a helyi szociális rendelet is a közzéteendő önkormányzati döntések körébe tartozik. Döbrököz Község Önkormányzatának hivatalos honlapján azonban – több más kötelezően közzéteendő adat mellett – a szociális támogatás helyi szabályairól szóló önkormányzati rendelet közzététele hiányzik.

*Mindebből következően megállapítom, hogy Döbrököz Község Önkormányzatának hivatalos honlapja a jelenleg hatályos jogszabályi előírásoknak sem tartalmilag, sem formailag nem felel meg, ezzel összefüggésben az önkormányzat mulasztása a jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelménye tekintetében előidézi és állandósítja a visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét.*

## **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése és

- jövőbeni bekövetkezésének elkerülése érdekében, az Ajbt. 32. § alapján kezdeményezem, hogy
- az első fokú építésügyi hatósági jogkört gyakorló *Dombóvár Város jegyzője* haladéktalanul gondoskodjon, a határozatával elrendelt kötelezettség végrehajtási eljárás keretében történő teljesítéséről;
  - *Döbrököz Község jegyzője*, a panaszos lakásfenntartási támogatását vizsgálja felül, és a továbbiakban a szociális támogatások ügyében folytatott eljárásokban fordítson fokozott figyelmet az ügyféli jogok érvényesítésére, a kérelmezők szakszerű és korrekt tájékoztatására, az ügyfelekkel való érdemi együttműködésre, valamint a döntések egyértelmű, világos megfogalmazására;
  - *Döbrököz Község Önkormányzata* az önkormányzat hivatalos honlapján a szociális támogatás helyi szabályairól szóló önkormányzati rendeletet haladéktalanul tegye közzé, és gondoskodjon a honlap jogszabályoknak megfelelő tartalommal való feltöltéséről.

Budapest, 2013. április

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Melléklet: Lábjegyzet**

<sup>1</sup> 2012. szeptember 20-án kelt 812-2/2012/Szoc. számú végzés

<sup>2</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat

<sup>3</sup> 56/1991. (XI. 21.) AB határozat

<sup>4</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Lásd bővebben Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám 40-41. o.

<sup>7</sup> 8/1990. (IV. 23.) AB határozat

<sup>8</sup> Ket. 4. § (1) bekezdés

<sup>9</sup> Szocvtv. 38. § (1) bekezdés

<sup>10</sup> Szocvtv. 38. § (1a) bekezdés

<sup>11</sup> Szocvtv. 38. § (10) bekezdés

<sup>12</sup> a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 38. § (1) bekezdés

<sup>13</sup> a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 39. § (1) bekezdés

<sup>14</sup> a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 33. § (1) bekezdés

<sup>15</sup> a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 35. §

<sup>16</sup> OBH-2972/2008. számú jelentés

<sup>17</sup> Szocvtv. 5. § (2) bekezdés

<sup>18</sup> Ket. 1. § (2) bekezdés

<sup>19</sup> Ket. 2. § (1) bekezdés

<sup>20</sup> Ajbtv. 18. § (8) bekezdés

<sup>21</sup> Vö. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>22</sup> Infotv. 33. § (1) bekezdés

## **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-1113/2012. számú ügyben**

Előadó: Némedi Erika

### **Az eljárás megindítása**

A Banai Cigány Kisebbségi Önkormányzat képviselője a helyi nemzetiségi önkormányzat

jogainak gyakorlásával kapcsolatos panasszal fordult Hivatalomhoz. A panasz alapján felmerült az Alaptörvényben deklarált nemzetiségi jogok sérelmének gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálat keretében tekintetem át, hogy biztosítottak-e Bana községben a nemzetiségi önkormányzat működésének feltételei. A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján tájékoztatást kértem Bana Község Önkormányzatától.

### **Az érintett alapvető jogok és elvek**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) 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, 7-8. mondat] *A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.* [Alaptörvény, XXIX. cikk (1) bekezdés első mondat]
- Nemzetiségi identitáshoz való (egyéni nemzetiségi) jog. A nemzetiségi identitás szabad, korlátozásoktól mentes vállalása és megőrzése a nemzetiséghez tartozó magyar állampolgár önrendelkezési jogán alapuló alapjoga. „*Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez.*” [Alaptörvény, XXIX. cikk (1) bekezdés második mondat]
- Nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának joga. „*A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.*” [Alaptörvény, XXIX. cikk (2) bekezdés harmadik mondat]
- A nemzetiségek jog védelmének 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]
- a Kormány a kormányhivatalok útján biztosítja az önkormányzatok törvényességi felügyeletét [Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdés: *A Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.*]

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njtv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)
- a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.)
- a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet

### **A megállapított tényállás**

Korábban Bana Község Cigány Kisebbségi Önkormányzata a helyi Művelődési Házat használta üléseinek megtartására és kulturális tevékenységére egyaránt. 2011. július 6-tól a kisebbségi önkormányzat a Polgármesteri Hivatal internet szobáját kapta meg az ülések megtartására, amely maximum 9 négyzetméter, és további helyet foglalnak el az itt elhelyezett számítástechnikai eszközök (számítógép, nyomtató, stb.). A helyiség ülések tartására alkalmatlan,



kiváltképp, ha vendégek is vannak. További panasz volt az, hogy a cigány kisebbségi önkormányzat a polgármesteri hivatalba, illetve az ott rendelkezésre bocsátott helyiségbe csak akkor tud bejutni, ha külön kérésre azt a jegyző vagy annak megbízottja kinyitja számukra.

Korábban a nemzetiségi önkormányzat a Művelődési Házat használhatta úgy, hogy rendszeresen ott tartották a zenei és néptánc oktatást a helyi iskolába és óvodába járó gyerekek számára. A Művelődési Ház közösségi célú használatával kapcsolatban azt kifogásolták, hogy a helyi önkormányzat korlátozza és kontrollálja a helyi roma közösség életét, kulturális lehetőségeit azzal, hogy a Művelődési Házat nem használhatják úgy, mint a korábban, mert minden egyes esetben külön el kell kérniük a hivataltól a Művelődési Ház kulcsát.

Az AJB-1113/2012. számú ügy előzménye a NEK-953/2011. számon lefolytatott alapeljárás. Ennek keretében kértünk tájékoztatást arról, hogy

- a helyi kisebbséghez tartozók kulturális lehetőségeit miként biztosítja az önkormányzat?
- A Művelődési Házat és a hozzá tartozó helyiségeket (öltöző, mellékhelyiség, stb.) milyen módon veheti igénybe a cigány származásúak kulturális csoportja?
- Hol tudnak próbálni, hol tárolhatják a fellépésekhez szükséges ruhákat, tárgyakat, ezek megőrzése hol történik?
- Pontosan mi az igénylés módja, ezt milyen szabályzatban rögzítették?
- Mi az oka annak, hogy a kisebbségi önkormányzat az üléseit a helyi önkormányzati döntést követően nem tarthatja a Művelődési Házban?
- Pontosan mi a helyiséghasználat igénylésének módja, ezt milyen szabályzatban rögzítették?

A válaszhoz csatolni kértük a helyi önkormányzat hatályos szervezeti és működési szabályzatát hatályos helyi önkormányzati rendeletet, valamint az ügyre vonatkozó képviselő-testületi ülések jegyzőkönyveinek másolatát, az ide vonatkozó napirendekkel, előterjesztésekkel együtt.

## **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 (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 45. § (1) bekezdésébe foglalt rendelkezése szerint a kisebbségi biztos jogutódja az alapvető jogok biztos, így a NEK-953/2011. számon lefolytatott eljárást AJB-1113/2012. számon folytattam.

Az alapvető jogok biztos – az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján – 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 ombudsman – Ajbt. 1. § (2) c) pontja szerint, különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak a védelmére.

A nemzetiségi önkormányzat és a helyi önkormányzat az Ajbt. 18. § (1) bekezdés c) pontja alapján hatóságnak minősül.

Az Ajbt. 37. §-a alapján, 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 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 visszas hatósági jogalkalmazást.

A nemzetiséghez tartozók számára Alaptörvényben deklarált nemzetiségi jogok érvényesülésének vizsgálatára a hatásköröm kiterjed.

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 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 alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi éllel 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 egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak legyenek a norma címzettjei számára.<sup>1</sup> Az irányadó alkotmánybírósági tézisek 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.<sup>2</sup>

2. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény XXIX. cikkének (1) bekezdése 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 alapvető jogait az Alaptörvény XXIX. cikke határozta meg. Ezek között kiemelt szerepe van annak, hogy a nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi határozatokra hivatkozva hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok „tiszteletben 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.”

Az Alaptörvény hatálybalépése szükségessé tette tehát, hogy a nemzetiségek jogait egy új, sarkalatos törvény szabályozza. A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény jelentős változásokat eredményez a nemzetiségi önkormányzatok működése és feladatellátása terén. A nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzatai a kisebbségek alkotmányos jogainak gyakorlására az Alaptörvény alapján törvényben létrehozott szervezetek. A nemzetiségi önkormányzatok megteremtik és fenntartják a nemzetiségek tagjai által csak együttesen gyakorolható alkotmányos jogaik gyakorlásához szükséges személyi, anyagi és szellemi előfeltételeket. A nemzetiségek önkormányzatai öngazgató szervek, amelyekben az igazgatási feladatokat az igazgatottak – a nemzetiséghez tartozók – maguk végzik. Az öngazgatás az igazgatás olyan módja, amely az igazgatottak számára az őket érintő igazgatásban széles körű önrendelkezést biztosít. Ezért külön alkotmányos szabály nélkül is alkotmányosan kötelező lehet az öngazgatás („önkormányzat” vagy „autonómia”) biztosítása ott, ahol valamely alkotmányos jog gyakorlására az alapjog alanyai csak többen együtt lehetnek képesek. Az önrendelkezési jog és az önkormányzás (öngazgatás) közötti szoros összefüggés miatt is alapvető, hogy a nemzetiségi önkormányzatok választói és tisztségviselői valóban a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozók közül kerüljenek ki.

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<sup>3</sup>.

**3.** A Njtv. kimondja, hogy Magyarország – törvényei keretei között – biztosítja a *nemzetiségi közösségeknek rendezvényeik és ünnepeik zavartalan megtartásához, építészeti, kulturális, kegyeleti és vallási emlékeik, hagyományaik megőrzéséhez, ápolásához és átörökítéséhez, jelképeik használatához fűződő jogait*<sup>4</sup>.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint 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 az ún. *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. Az irányadó tétel 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.

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. Az Alkotmánybíróság szerint, ha 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. Az Alkotmánybíróság által alkalmazott

mérce alapján alkotmányellenessé az a szabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható: csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot.

Az alkotmánybíróági gyakorlat alapján nem tekinthető alkotmányosnak az a helyzet, ha a jogi szabályozás tág teret ad az önkényes jogértelmezésre, ugyanakkor nem tartalmaz az egyes eszközök igénybevitelével szemben az alkalmazókat kellő megfontoltságra intő hatékony törvényi korlátokat. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében továbbá az alkotmányellenesség megállapítására törvényi rendelkezések kollíziója miatt is sor kerülhet akkor, ha a szabályozás ellentmondása jogszabály-értelmezéssel nem oldható fel és ez *anyagilag alkotmányellenességhez* vezet, vagy ha a normaszövegek értelmezhetetlensége *konkrét alapjogi sérelmet* okoz.

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. 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 érdeme tekintetében**

Megkeresésemnek Bana Község Önkormányzata végül a jegyző útján, jelentős késedelemmel tett eleget, részletes válaszát 2012. december 10-én küldte meg. Ebből az derül ki, hogy a válaszadás időpontjáig a helyiség kérdése tekintetében nem sikerült megállapodni, noha arra több kísérletet tettek az érintett felek, mindeddig eredménytelenül.

A jegyző végül azt is tudomásra hozta, hogy a Polgármesteri Hivatalba, illetve az Önkormányzathoz nem érkezett arra vonatkozó kérés, hogy a helyi roma közösség életének elősegítése, kulturális lehetőségeik biztosítása céljából civil szervezetként kérelmezők szeretnék használni a Művelődési Házat. A jegyző arról is nyilatkozott, hogy minden civil szervezet használhatta a Művelődési Ház helyiségeit – meghatározott időpontban, melyet a polgármesterrel szükséges egyeztetni. Az erre vonatkozó kéréseket a 47/2007. (XII.28.) önkormányzati határozat szerint teljesítik. A helyiségigénylésre nincs külön szabályzat, „ezt a szokásjog alakította így ki, illetve a testületi határozat, melyben a felelős ebben a kérdésben a mindenkori polgármester”.

A nemzetiségi önkormányzat panaszával összefüggésben a jegyző még azt is tudomásra hozta, hogy a fellépésekhez szükséges ruhákat addig, míg az együttműködési megállapodás nem születik meg, elzárva a felelős őrzés szabályai szerint Bana Község Polgármesteri Hivatalának épületében tartja Bana Község Önkormányzata.

A helyi önkormányzat által felajánlott helyiség bérleti díjairól a képviselő-testület korábban már határozott<sup>5</sup>. Bana Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a Bana, Jókai Mór u. 5. szám alatt lévő művelődési ház helyiségeinek bérbeadása esetén az alábbi bérleti díjakat állapítja meg (naponta):

- 1) nagyterem
  - a) fűtési szezonban 33.000 Ft
  - b) fűtés nélkül 22.000 Ft
- 2) kisebb helyiségek (klubtermek)
  - a) fűtési szezonban 6600 Ft,
  - b) fűtés nélkül 4400 Ft,
  - c) előtér (minden esetben) 4400 Ft.

Az önkormányzathoz tartozó intézmények (óvoda, iskola) és a civil szervezetek (vöröskereszt, szülői munkaközösség, tűzoltó egyesület, kertbarát kör, polgárórság,

nyugdíjas klub) jótékonyági céllal szervezett rendezvények esetében – amennyiben a felajánlást igazolják – bérleti díjat nem fizetnek.

Egy települési nemzetiségi önkormányzat működési költségvetési támogatásának összege 2012.évre 221.833 forint.

A Njtv. 80. § (1) bekezdése rögzíti, hogy 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<sup>6</sup>. Ebben a felsorolásban nem szerepel a nemzetiségi rendezvények megtartása. Azért, mert a jogalkotó erről külön rendelkezett, amikor meghatározta<sup>7</sup> a nemzetiségi önkormányzati működés fogalmát.

Eszerint önkormányzati működés alatt értendő – a testületi üléseken és a közmeghallgatáson, a bizottságok működésén, a tisztségviselői és képviselői megbízatás ellátásán túl – *a kötelező önkormányzati feladatok ellátását szolgáló rendezvények megtartása* is. A helyi nemzetiségi önkormányzat kötelező közfeladatait a Njtv. taxatívén sorolja fel<sup>8</sup>.

Azzal, hogy a Njtv. 80. § (5) bekezdése a 80. § (1) bekezdés b) pontjában jelölt önkormányzati működés fogalmát pontosan lehatárolta, egyértelművé vált az is, hogy a kötelező önkormányzati feladatok ellátását szolgáló rendezvények megtartásának költségeit a helyi önkormányzat teljesíti. Annak megítélésénél tehát, hogy a helyi nemzetiségi önkormányzat köteles-e a helyi önkormányzat által fenntartott épületben megtartott rendezvényének költségeit megtéríteni, figyelemmel kell lenni a fenti szabályozásra is.

A Njtv. idézett szabályai 2012. június 27-től hatályosak. A jogszabály által megszabott kötelezettségek teljesítése érdekében a helyi önkormányzatnak harminc napon belül kellett biztosítania a rendeltetésszerű helyiséghasználatot, valamint megállapodást kellett kötnie a helyi nemzetiségi önkormányzattal a helyiséghasználatra, a további feltételek biztosítására valamint a nemzetiségi feladatok ellátására vonatkozóan<sup>9</sup>.

Ráadásul ezt a megállapodást **minden év január 31. napjáig** – általános vagy időközi választás esetén az alakuló ülést követő harminc napon belül – felül kell vizsgálni.

Az együttműködési megállapodásban rögzíteni kell<sup>10</sup> a helyi nemzetiségi önkormányzat *működési feltételeinek* és gazdálkodásának eljárási és dokumentációs *részletszabályaival*, valamint *az ezeket végző személyek kijelölésének rendjével*, és az adatszolgáltatási feladatok teljesítésével kapcsolatos *előírásokat, feltételeket*.

További előírás, hogy a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában rögzíti a megállapodás szerinti működési feltételeket, a megállapodás megkötését, módosítását követő harminc napon belül.

Az együttműködési megállapodásokba – és annak alapján a szervezeti és működési szabályzatokba – a nemzetiségi rendezvények megtartásával összefüggő részletszabályok tehát annak kikötésével rögzíthetők, hogy a helyiséghasználatnál (igénylés, költségek megtérítése, stb.) meg kell vizsgálni: az adott nemzetiségi rendezvény a kötelező nemzetiségi önkormányzati feladatok ellátását szolgálta-e. Ez esetben ugyanis a helyiséghasználattal összefüggő költségeket a helyi önkormányzat téríti meg.

A rendelkezésre álló dokumentumokból az állapítható meg, hogy a helyi önkormányzat és a települési nemzetiségi önkormányzat nem tudott megegyezni a helyiséghasználat kérdésében, ezért – a jogszabályi előírással ellentétesen – a helyiséghasználatról nem rendelkeztek az együttműködési megállapodásban, így ezek a szabályok a testületek szervezeti működési szabályzataiban sem jelentek meg.

A jogsértő állapot a 2012. június 27-től hatályba lépett rendelkezések szerint az elmúlt több mint fél évben fennállt.

A Njtv. biztosítja az egyéni és közösségi jogok érvényesülését, a nemzetiséghez tartozók érdekeinek kifejezésre juttatását különösen az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása, továbbá a nemzetiségek kulturális autonómiájának a nemzetiségi önkormányzatok által történő megvalósítása és megőrzése érdekében a nemzetiséghez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátásával, ezen ügyek önálló vitelével és az ehhez szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtésével összefüggő, valamint a közhatalmat gyakorló állami és helyi önkormányzati szervezetekben, továbbá a nemzetiségi önkormányzati szervezetekben való nemzetiségi képviselőkhöz és mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek biztosításával.

A közösségi jogok érvényesülése tekintetében tehát a jogalkotó úgy rendelkezik, hogy azt az ehhez szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtésével is biztosítani kell.

Nehezen képzelhető el a hagyomány szabadon történő ápolása akkor, ha a helyi önkormányzat a helyben működő nemzeti hagyományápoló csoport, tánckör fellépő ruháit éppen abban a helyi önkormányzati hivatali helyiségben tárolja, amellyel kapcsolatosan – a nemzetiségi önkormányzati helyiséghasználat okán – a panasz felmerült. Azzal a helyiséggel ugyanis, ahol a fellépő ruhákat is tárolják, pontosan az a nemzetiségi önkormányzat problémája, hogy a polgármesteri hivatal szokásos nyitvatartásához igazodó használata gátja a rendeltetésének: a kisebbségi önkormányzat – miként a hagyományőrök is – főként hivatali időn kívül használnák a helyiséget.

Másrészt viszont, ha a nemzetiségi önkormányzat működési költségvetési támogatásának összegét, és a művelődési ház helyiségeinek bérleti díjainak önkormányzati határozatban megszabott összegét összevetjük, megállapíthatjuk, hogy ebből az összegből például a nagytermet körülbelül havonta egyszer (fűtés nélkül), a klubszobát hetente egy alkalommal (/év viszonylatban) tudnák igénybe venni a nemzetiségi önkormányzat a nemzetiséghez tartozók hagyományörzéséhez, a próbák megtartásához.

A helyi önkormányzat és a nemzetiséghez tartozók érdekeit képviselő kisebbségi önkormányzat álláspontja a helyiséghasználatot illetően a hosszú időszak alatt sem közeledett egymáshoz. Vélhetően az eltérő álláspontok az oka annak, hogy a törvényben megszabott határidők elteltével sem született megállapodás e kérdésben.

A nemzetiségek közéletben való kollektív részvételének pusztán egyik formája a nemzetiségi önkormányzat. Az Alaptörvény azért rendelkezik a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának jogáról – az egyesülési jogon alapuló nemzetiségi önkormányzatok modellje helyett –, hogy ezek a választás útján létrehozott képviselői szervek egyes közjogi jogosultságok alanyai lehessenek. A nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozó szabályok megalkotásánál a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik; ennek a döntési szabadságnak a korlátait az Alaptörvény rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg.

A nemzetiségi önkormányzatokat a jogalkotó a nemzetiségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a nemzetiségek érdekeinek védelmére és képviselőire, a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetiségi közügyek települési, területi vagy országos szinten történő önálló intézésére hozta létre.

A nemzetiségi önkormányzatnak tehát megvan a jogalapja arra, hogy a nemzetiségek kulturális autonómiájának a nemzetiségi önkormányzatok által történő megvalósítása érdekében feladatot vállaljon, illetve az ezzel összefüggő nemzetiségi érdeket képviselje.

A nemzetiségi identitáshoz, kulturális autonómiához való jog kedvezményezettje azonban nem a nemzetiségi önkormányzat, hanem a helyben élő nemzetiségi közösség (amelybe természetesen maguk a nemzetiségi önkormányzati képviselők is beletartoznak). Az adott

nemzetiségi közösség számára garantálja az Alaptörvény a kultúrájuk ápolásához való jogot.

*Bármely olyan esetben, amikor a helyi nemzetiségi közösség tagjai e jogukban korlátozva vannak – függetlenül a korlátozás módjától, okától, az események sorozatától, amely ezt a jogsérelmet okozza és fenntartja – Alaptörvénnyel ellentétes helyzetet eredményez. Az alapjogi sérelmet a nemzetiségi közösség szenved el.*

*Mindezekből következően megállapítom, hogy a banai cigány nemzetiséghez tartozó közösség tagjai az Alaptörvényben biztosított nemzetiségi jogaikkal, valamint a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz fűződő jogaikkal összefüggésben visszásságot szenvednek el, mert kulturális közösségi jogaikat szabadon nem gyakorolhatják, hagyományaik megőrzéséhez a tér – a helyiséghasználat ügyében való megállapodás hiányában – nem biztosított.*

### **A biztos tevékenységének akadályozása**

Az alapeljárás idején hatályos az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 18. § (1) bekezdése biztosította az országgyűlési biztos számára, hogy a jogerősen befejezett ügyekre vonatkozóan jogosult bármely hatóság ellenőrzésére, és ennek során – külön törvény eltérő rendelkezése hiányában – a hatóság helyiségeibe beléphet. A 18. § (11) bekezdés azt is kimondta, hogy ha az országgyűlési biztos a (2)-(4) bekezdésben foglalt jogosítványai alapján adatot (felvilágosítást, magyarázatot stb.) kér, a megkeresésnek a megkeresett szerv az országgyűlési biztos által megállapított határidőn belül, amely tizenöt napnál rövidebb nem lehet, köteles eleget tenni.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Ajbt.<sup>11</sup> ezen jogosítványokat megtartva szintén úgy szabályoz, hogy az alapvető jogok biztosának megkeresésére a megkeresett szervnek az alapvető jogok biztosá által megállapított határidőn belül kell eleget tennie, amely nem lehet rövidebb tizenöt napnál.

Bana Község Önkormányzata a helyi nemzetiségi önkormányzat működési feltételei biztosításának vizsgálatára irányuló eljárásban a jogszabályban rögzített válaszadási kötelezettségének az ombudsmani megkeresésben megszabottak szerint nem tett eleget.

*Ebből következően megállapítom, hogy az önkormányzat azzal, hogy a megkeresésnek határidőben nem tett eleget, akadályozta az alapvető jogok biztosát alkotmányos jogkörének gyakorlásában és ezzel az Alaptörvényben biztosított nemzetiségi jogokkal, valamint a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

Megállapítom ugyanakkor, hogy a válaszadás elmulasztásával párhuzamosan a helyiséghasználat ügyében a tárgyalások folytatódtak, ám a vizsgálat lezárásáig nem vezettek eredményre.

A Kormányhivatal – az elmaradt nemzetiségi önkormányzati döntés pótlása (aktuspótlás) kivételével – a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének rendjével egyező tartalommal és módon ellátja a nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletét<sup>12</sup>.

A kormányhivatalnak azonban lehetőséget biztosított a jogalkotó arra is, hogy a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl szakmai segítséget nyújtson<sup>13</sup> a helyi önkormányzatnak a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben.

### **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében, az Ajbt. 31. § alapján felkérem a *Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal vezetőjét*, hogy az Möt. 127.§-ában biztosított jogkörében eljárva a nemzetiségi jogok érvényesítése, valamint a nemzetiségi és a helyi önkormányzat jogszerű működésének biztosítása érdekében szakmai

segítségnyújtás körében kezdeményezzen egyeztetést Bana Község Önkormányzata és a Bana Község Cigány Kisebbségi Önkormányzata közötti helységhasználat tárgyában.

Az Ajbt. 32.§ (1) bekezdése alapján kezdeményezem *Bana Község polgármesterénél*, hogy az egyes önkormányzati helyiséghasználatról szóló megállapodás megkötésekor fordítson fokozott figyelmet arra, hogy a Cigány Kisebbségi Önkormányzat számára rendelkezésre bocsátott helyiség egyéb funkciója ne akadályozza a CKÖ zökkenőmentes működését.

Budapest, 2013. június

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## **Melléklet: Lábjegyzet**

<sup>1</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat

<sup>2</sup> 56/1991. (XI. 21.) AB határozat

<sup>3</sup> Lásd: 45/2005. (XII. 14.) AB határozat

<sup>4</sup> Njtv. 20. §

<sup>5</sup> 41/2007 (XII.28.) Önkormányzati határozat

<sup>6</sup> Az önkormányzati működés feltételei és az ezzel kapcsolatos végrehajtási feladatok:

a) a helyi nemzetiségi önkormányzat részére havonta igény szerint, de legalább tizenhat órában, az önkormányzati feladat ellátásához szükséges tárgyi, technikai eszközökkel felszerelt helyiség ingyenes használata, a helyiséghez, továbbá a helyiség infrastruktúrájához kapcsolódó rezsiköltségek és fenntartási költségek viselése;

b) a helyi nemzetiségi önkormányzat működéséhez (a testületi, tisztségviselői, képviselői feladatok ellátásához) szükséges tárgyi és személyi feltételek biztosítása;

c) a testületi ülések előkészítése, különösen a meghívók, az előterjesztések, a testületi ülések jegyzőkönyveinek és valamennyi hivatalos levelezés előkészítése és postázása;

d) a testületi döntések és a tisztségviselők döntéseinek előkészítése, a testületi és tisztségviselői döntéshozatalhoz kapcsolódó nyilvántartási, sokszorosítási, postázási feladatok ellátása;

e) a helyi nemzetiségi önkormányzat működésével, gazdálkodásával kapcsolatos nyilvántartási, iratkezelési feladatok ellátása;

f) a jelnyelv és a speciális kommunikációs rendszer használatának biztosítása, és

g) az a)-f) pontban meghatározott feladatellátáshoz kapcsolódó költségek viselése a helyi nemzetiségi önkormányzat tagja és tisztségviselője telefonhasználati költségeinek kivételével.

<sup>7</sup> Njtv. 80. § (5) bekezdés

<sup>8</sup> Njtv. 115. § A helyi nemzetiségi önkormányzat kötelező közfeladata:

a) a nemzetiségi feladatokat ellátó intézménye fenntartásával kapcsolatos feladatellátás,

b) a saját kezdeményezésére más önkormányzat által átruházott feladat- és hatáskör ellátása, ideértve az átvett intézmény fenntartásával kapcsolatos feladatellátást,

c) a más szervtől átvett intézmény fenntartásával kapcsolatos feladatok ellátása,

d) a képviselt közösség érdekképviselétével, esélyegyenlőségének megteremtésével kapcsolatos feladatok ellátása, különösen tekintettel a helyi önkormányzatnak a nemzetiségek jogainak érvényesítésével kapcsolatos feladataira,

e) a nemzetiségi önkormányzat illetékességi területén működő állami, helyi önkormányzati vagy más szerv által fenntartott intézmények működésével, feladatellátásával összefüggő, a nemzetiségi közösség kulturális autonómiája megerősítését szolgáló döntési, együttdöntési jogok gyakorlása,

f) a képviselt közösség kulturális autonómiájának megerősítése érdekében a közösség önszerveződésének szervezési és működtetési feladatok ellátásával történő támogatása, kapcsolattartás a képviselt közösség helyi nemzetiségi civil szervezeteivel, szerveződéseivel, helyi egyházi szervezetekkel,

g) a nemzetiségi önkormányzat illetékességi területén lévő, a nemzetiségi közösséghez kötődő kulturális javak megőrzése érdekében szükséges intézkedések kezdeményezése,

h) közreműködés a fejlesztési tervek előkészítésében,

i) a nemzetiségi nyelven folyó nevelésre és oktatásra irányuló igények felmérése.

<sup>9</sup> Njtv. 80. § (2) bekezdés

<sup>10</sup> Njtv. 80. § (3) bekezdés

a) a helyi önkormányzat és a helyi nemzetiségi önkormányzat költségvetésének előkészítésével és



megalkotásával, valamint a költségvetéssel összefüggő adatszolgáltatási kötelezettségek teljesítésével, továbbá a helyi nemzetiségi önkormányzat önálló fizetési számla nyitásával, törzskönyvi nyilvántartásba vételével és adószám igénylésével kapcsolatos határidőket és együttműködési kötelezettségeket, a felelősök konkrét kijelölésével,

b) a helyi nemzetiségi önkormányzat kötelezettségvállalásaival kapcsolatosan a helyi önkormányzatot terhelő ellenjegyzési, érvényesítési, utalványozási, szakmai teljesítésigazolási feladatokat, továbbá a felelősök konkrét kijelölését,

c) a helyi nemzetiségi önkormányzat kötelezettségvállalásának a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott szabályait, különösen az összeférhetlenségi, nyilvántartási kötelezettségeket,

d) a helyi nemzetiségi önkormányzat működési feltételeinek és gazdálkodásának eljárási és dokumentációs részletszabályaival, valamint az ezeket végző személyek kijelölésének rendjével, és az adatszolgáltatási feladatok teljesítésével kapcsolatos előírásokat, feltételeket.

<sup>11</sup> Njtv. 21. § (2) bekezdés

<sup>12</sup> Njtv. 146. § (2) bekezdés

<sup>13</sup> Njtv. 132. § (1) k) pont

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1132/2012. számú ügyben**  
(Kapcsolódó ügyek: AJB-1619/2012. és AJB-1620/2012.)

Előadó: dr. Csóré Erika

**Az eljárás megindulása**

Hivatalba lépésem óta – a feladat- és hatáskörömet szabályozó törvény keretei között – kiemelt figyelmet fordítok a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységére is. Ennek részeként már 2008 elején szakmai párbeszédet kezdeményeztem az akkor illetékes miniszter képviselőjében a Kormánnyal. Párbeszédünk igazolta, hogy nincsenek világos határok a bűnüldözés, a nemzetbiztonsági védelem és az általános biztonságpolitikai szempontok között. Felhívtam a figyelmet arra, hogy a helyes arányok és a szükséges egyensúly megteremtése nélkülözhetetlen feltétele az alkotmányos demokrácia működésének. Ezen a biztonságpolitikának, a jog művelőinek és a nemzetbiztonsági szakmának közösen kell munkálkodnia, mert ezek a bizonytalanságok a jövőben a jogállami alapértékek sérelméhez vezethetnek, de – meggyőződésem szerint – a nemzetbiztonsági szakmai műveletek határfokát is ronthatják.

Előzőeken kívül három állampolgári panasz is érkezett hivatalomba, melyekben a panaszosok a nemzetbiztonsági ellenőrzések gyakorlatát sérelmezték.

A panaszok alapján felmerült a jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz, az emberi méltósághoz, a magánszféra tiszteletben tartásához, a jogorvoslathoz való jog, valamint az alapvető jogok védelmére vonatkozó állami kötelezettség sérelmének gyanúja. Ezért részben a panaszokban foglaltak alapján, részben hivatalból elrendelt eljárás keretében – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdésére, valamint a 18. § (4) bekezdésére alapozva – vizsgálatot rendeltem el. Annak során a helyszínen tájékoztam az Alkotmányvédelmi Hivatal Jogi és Ügyrendi Igazgatóság igazgatójánál (jogelődje a Nemzetbiztonsági Hivatal, továbbiakban: AH) és áttekintettem a vonatkozó jogszabályokat, állásfoglalásokat, továbbá nemzetközi ajánlásokat.

**Az 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.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
  - Az alapvető jogok védelmére vonatkozó állami kötelezettség: (1) *„AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.* (3) *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) és (3) bekezdések]
  - 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 magánszféra tiszteletben tartásához való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.*” [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés]
  - 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]

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény).
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.).
- A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény.
- A nemzetbiztonsági ellenőrzések eljárási rendjének szabályozásáról szóló B2/2010.(X. 19.) BM utasítás.
- A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságáról szóló 7/2000. (V. 08.) TNM utasítás.
- A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságáról, valamint a szolgálatra való alkalmasság különleges feltételeiről szóló 3/2010. (II. 15.) PTNM utasítás.

### **I. A megállapított tényállás**

1. Az Európa Tanács tagállamaiban működő belső biztonsági szolgálatok felügyeletére vonatkozó 1402. (1999) számú ajánlás, melyet 1999. április 26-án (9. ülés) fogadott el a Közgyűlés – a szervezetre, valamint az operatív tevékenységre vonatkozó részei mellett – a hatékony demokratikus ellenőrzéssel is foglalkozik. Ennek értelmében a szolgálatok működéséért a politikai felelősséget minden esetben egy kijelölt miniszter kell, hogy viselje, aki értelemszerűen interpellálható. A törvényhozás mellett, hogy megteremti a megfelelő jogi alapot a működésre, szigorú ellenőrzés alá vonja a szolgálatok költségvetését is. A tagállamok a bírói, a priori ellenőrzés mellett, ex post facto ellenőrzést is tegyenek lehetővé, vagyis amennyiben az érintettek úgy érzik, hogy nemzetbiztonsági ellenőrzés vagy operatív tevékenység során jogaikat feleslegesen megsértették vagy figyelmen kívül hagyták, legyen lehetőségük bírósághoz vagy más jogi testülethez fordulni. Más testületek – esetünkben az alapvető jogok biztosa – számára

szintén lehetővé kell tenni egyedi esetekben az ex post facto ellenőrzést. Végül az állampolgárok számára biztosítani kellene, hogy a szolgálatok által összegyűjtött és tárolt információkba betekinthesse, kivéve, ha a törvény által pontosan körülhatárolt szempontok alapján az nemzetbiztonsági érdeket sértene. Vizsgálatom során tájékozódni kívántam a hivatkozott ajánlás hazánkban való megvalósulásáról.

2. Az AJB-1132/2012. számra iktatott beadvány előterjesztője az AH jogelődjénél osztályvezetőként dolgozott. Méltánytalannak tartotta, hogy nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vonták annak ellenére, hogy a legutolsó ilyen ellenőrzésétől alig telt el két év. Az ellenőrzést azzal zárták le, hogy vele szemben nemzetbiztonsági kockázati tényező merült fel, de annak tartalmáról – hol és mit követett el – részletesen nem tájékoztatták. Szerinte a szakvélemény és az arra alapozott szolgálati viszonyának méltatlanság címén való megszüntetése jogsértő volt. Sérelmezte azt is, hogy az ellenőrzés során poligráfós vizsgálatot is alkalmaztak vele szemben, amit olyan pszichológus végzett el, aki az állomány tagja. A panaszos szolgálati viszonyát megszüntető parancs ellen jogorvoslattal élt, de azt az illetékes miniszter, majd az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága elutasította, ez utóbbi döntése pedig „felülírhatatlan”.

3. Az AJB-1619/2012. számú ügy panaszosát a rendőrség hivatásos állományú tagjaként vonták nemzetbiztonsági ellenőrzés alá. Vele szemben is nemzetbiztonsági kockázatot állapítottak meg, de a szakvélemény alapjául szolgáló körülményeket nem ismerhette meg. A vonatkozó jogszabály értelmében azt csak akkor nem ismerheti meg az érintett, ha bűncselekmény gyanúja merül fel, melyet a panaszos határozottan visszautasított. Jogorvoslati lehetőségét a panaszos kimerítette, szerette volna azokat az adatokat megismerni, melyekre a szakvéleményt alapozták, illetve az ellenőrzés eredményével sem értett egyet. A tárca miniszter kérelmét elutasította, és nem járt eredménnyel az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságánál sem. További védekezésre nem volt lehetősége.

4. Az AJB-1620/2012. számú beadvány szerint a panaszos az AH volt vezető tanácsadójaként azt sérelmezte, hogy annak ellenére rendelték el nemzetbiztonsági ellenőrzését, hogy rendelkezett érvényes felhasználói engedéllyel. Ellenőrzésének okát abban jelölték meg, hogy az AH büntető feljelentést tett ellene. Poligráfós vizsgálatát is elrendelték, amit az állomány tagjaként eljáró pszichológus végzett el. Az ellenőrzés eredményeként azonnali hatállyal megszüntették szolgálati viszonyát. Véleménye szerint a nemzetbiztonsági ellenőrzés megállapításai elleni jogorvoslat nem igazodik az alapvető emberi jogokhoz. A panaszt ugyanis nem az annak elrendelésétől független szerv bírálja el, az érintett pedig semmilyen dokumentumot nem kap ahhoz, melynek birtokában független fórum előtt érvényesíthetné jogait, képviselhetné törvényes érdekeit, illetve bizonyíthatná „ártatlanságát”.

## **II. A vizsgálat megállapításai**

### ***1. A hatásköröm tekintetében***

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) 30. cikkének (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el. 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.

A 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 – rendvédelmi szerv, ... 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.

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.

A rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosa által tehát vizsgálható hatóságnak minősül.

Az Alaptörvény a rendőrséggel és a nemzetbiztonsági szolgálatokkal „Az Állam” című fejezetében foglalkozik (46. cikk). Más, a rendészet feladatkörének valamely szegmensében tevékenykedő, hivatásos állományúakat (is) foglalkoztató szervezetről nem rendelkezik, s a rendészet kifejezést sem használja.

A 46. cikkhez fűzött indokolás szerint az Alaptörvény „...A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó részletes szabályok, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának szabályai, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályok meghatározását a sarkalatos törvényre bízta. Az Alaptörvény e szabályozási tárgykörökből annyit emel ki, hogy e szervek működését a Kormány irányítja. ... A nemzetbiztonság védelme szintén klasszikus állami feladat, amelynek megvalósítását olyan szervekre bízzák az államok, amelyek más szervezetekhez képest különleges jogokkal rendelkeznek. A nemzetbiztonság körébe tartozik az ország függetlenségének, illetve területi egységének a védelme, a politikai, gazdasági és honvédelmi érdekek, valamint az alkotmányos rend és többpártrendszeren alapuló demokrácia védelme, továbbá egyes bűncselekmények felderítése.

Az Alaptörvény ezen feladatok ellátására a nemzetbiztonsági szolgálatokat rendeli felállítani, amelynek nyelvtani értelmezésével megállapítható, hogy a jogalkotó az eddigiekhez hasonlóan továbbra is több szolgálatot kíván működtetni, amelyek tevékenysége kétirányú: egyesek polgári, míg más szolgálatok elsősorban katonai feladatokat látnak el. Ennek konkrét szabályait azonban szintén sarkalatos törvény szabályozza. A nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása szintén a Kormány feladat- és hatáskörébe tartozik, az összeférhetetlenség alkotmányos szabályai pedig közösek a rendőrséggel.” Ezt a 46. § (5) bekezdése így fogalmazza meg: „A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.”

Nemcsak az indokolás, de maga az Alaptörvény is a rendvédelmi szervek terminus technikust alkalmazza, amikor „A különleges jogrend” című fejezetben „A megelőző védelmi helyzet” elnevezésű, minősített időszakra vonatkozó szabályokat rögzíti: „A Kormány rendeletben a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be ...”<sup>1</sup>

Az Nbtv. 2. § (1) bekezdése szerint az AH önálló gazdálkodást folytató költségvetési szerv. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdés f) pontja értelmében rendvédelmi szervek a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok. Az Nbtv. 2. § (1) bekezdése szerint polgári nemzetbiztonsági szolgálatok az Információs Hivatal, az Alkotmányvédelmi Hivatal és a

Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, vagyis az AH is.

Mindezekre tekintettel az AH *tevékenységének vizsgálatára* – az Ajbt. 18. §-a alapján – *kiterjed jogosultságom.*

A nemzetbiztonsági eljárások négy csoportját különböztethetjük meg. Ezek:

- a nemzetbiztonsági felderítési feladatok, melyeknek tárgya nemzetbiztonsági kockázatok felderítése és elhárítása a kormányzati munka bizalmas információkkal való ellátása,
- a nemzetbiztonsági hatáskörbe utalt bűnüldözési feladatok, idetartozik a bűncselekmény gyanújának felderítése a büntető igazságszolgáltatás számára,
- a nemzetbiztonsági hatáskörbe utalt államigazgatási hatósági feladatok, melyek meghatározott államigazgatási hatósági eljárásokhoz információk szolgáltatását, jogok és kötelezettségek megállapítását, valamint hatósági határozat meghozatalát és annak szankcióval való kikényszerítését foglalja magában,
- végül a nemzetbiztonsági védelmet és ellenőrzéseket szolgáló eljárások.

Jelen vizsgálatom az említett eljárások közül a nemzetbiztonsági ellenőrzésekre, és az azokkal összefüggő Nbtv. rendelkezések áttekintésére terjedt ki, mely tárgykörben ombudsmani vizsgálat mindeddig nem folyt.

## ***2. Az érintett alapvető jogok tekintetében***

Mindenekelőtt arra kívánok rámutatni, hogy az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövegrészei nagyrészt megegyeznek az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaznak 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 ellenkező értelemben nem nyilatkozik, *az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.*

Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírósági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételekkel, valamint az egyes alapjogi tesztekkel is – ideértve elsősorban a szükségességi-arányossági, az ésszerűségi és a közérdekűségi teszteket – kapcsolatos alkotmánybírósági érvelések. Megjegyzem, hogy az *alkotmánybírósági gyakorlat* eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is alátámasztja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak. Ezen kívül az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában maga 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”.

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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup>

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 jelentésemben is hangsúlyoztam, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjogkorlátozásra, *szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul*.

Az Alaptörvény I. cikke *garanciális szabályként rögzíti az alapvető jogok korlátozhatóságának általános kereteit*. E keretek az alapvető jogok korlátozását csak törvény által, más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, az ahhoz feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan és az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával teszik lehetővé.

Az Alkotmánybíróság eredetileg a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában fogalmazta meg az ún. alapjogi tesztet, amely szerint 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 legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Az AB határozat szerint alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan. A szükségességi-arányossági teszt egyik legújabb összegzése szerint „az alapjogot korlátozó szabályozás akkor alkotmányos, ha alkalmas valamely legitim jogalkotói cél elérésére, továbbá megfelel a szükségesség és arányosság követelményeinek. Az emberek egyes alapvető jogainak korlátozásához legitim cél lehet mások alapvető jogainak védelme [...], továbbá az állam intézményes (objektív) alapjog-biztosítási

kötelezettsége [...], valamint egyes alkotmányos közcélok érvényesítése [...]. Az állam csak abban az esetben korlátozhatja az alapjogokat, ha a legitim célok védelme más módon nem érhető el. [...] szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.” [39/2007. (VI. 20.) AB határozat].

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<sup>5</sup>.

Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése rendelkezik a *magánszférájogok körében* a magán- és családi élet, az otthon, a másokkal való – bármilyen módon, illetve eszközzel történő – kapcsolattartás és a jóhírnév tiszteletben tartásához, valamint a személyes adatok védelméhez való jogról. Az Alkotmánybíróság még az Alkotmány részben hasonló tartalmú rendelkezései alapján mutatott rá, hogy alkotmányos védelemben részesül az emberek magánszférája, magántitkai, jó hírneve és személyes adatai is. Ezeknek az emberi méltósághoz való jogból fakadó jogosultságoknak a sérelmét jelentheti, ha az állam indok nélkül avatkozik be az emberek magánéletébe. Az a jogi szabályozás, amely ezt akár csak potenciálisan lehetővé teszi, arra való tekintet nélkül alkotmányellenes, hogy ez az alkotmányellenes jogkövetkezmény az ügyek hány százalékában következik be. Az alkotmányos alapjogok miatt a közhatalom csak alkotmányos felhatalmazással és alkotmányos indokkal avatkozhat be az egyén jogaiba és szabadságába. A magánszféra védelmének hagyományosan alapeleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetve be se tekinthessenek.

Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz*.

Az Alkotmánybírósági gyakorlat kiemeli, hogy a méltóság az emberi étellel eleve együttjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. 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 méltóság az embert megilleti 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.

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.

### *3. A nemzetbiztonsági ellenőrzés lefolytatása, a beszerzett adatok megismerhetősége, a jogorvoslat vonatkozásában*

Az AH tehát rendvédelmi szerv, az egyik polgári nemzetbiztonsági szolgálat. Szervezetileg elkülönül a hagyományos rendészeti (rendőrségi) igazgatástól, irányítása jelenleg a belügyi tárcához tartozik. A nemzetbiztonsági törvény elnevezésében szervezeti törvény, tartalmában azonban anyagi és eljárási jellegű rendelkezéseket tartalmaz. A hatáskörébe tartozó személyek nemzetbiztonsági ellenőrzésének feladatait a törvény nem csak felhatalmazó rendelkezésekkel, hanem annak részletes szabályozásával írja elő. Az ellenőrzési eljárásban az érintett bejegyzésével eljárási jogviszonyok jönnek létre. Az ellenőrzésre kötelezett munkakör,

illetve tisztség betöltésére jelentkező vagy felkért személyt (szakértőt) előre tájékoztatni kell a biztonsági ellenőrzés elrendelésének lehetőségéről és annak lehetséges módjairól<sup>6</sup>.

A nemzetbiztonsági ellenőrzésről az Alaptörvény aspektusából megállapítható, hogy az érinti a magánszféra tiszteletben tartására vonatkozó alapjogot. A nemzetbiztonsági érdek (a nemzetbiztonsági kockázatok feltárása, az érintettek védelme) legitim célja lehet a magánszféra korlátozásának, vagyis a nemzetbiztonsági ellenőrzés *önmagában nem ellentétes a magánszféra tiszteletben tartásához való joggal*. Az Nbtv. vonatkozó rendelkezéseinek ugyanakkor – mivel alapjogot korlátoznak – meg kell felelniük az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségesség és arányosság követelményének.

Az Nbtv. 68. § (1) bekezdése szerint a nemzetbiztonsági ellenőrzés (a továbbiakban: ellenőrzés) célja annak vizsgálata, hogy fontos és bizalmas munkakörre jelölt, illetve az ilyen munkakört betöltő személyek megfelelnek-e az állami élet és a nemzetgazdaság jogszerű működéséhez szükséges, valamint – amennyiben szükséges – a nemzetközi kötelezettségvállalásokból fakadó biztonsági feltételeknek. A törvény melléklete meghatározza a fontos és bizalmas munkakört betöltő személyek körét is. Az Nbtv. 68. § (2) bekezdése kimondja, hogy a biztonsági feltételek vizsgálata azon kockázati tényezők, körülmények, információk felderítését jelenti, amelyek felhasználásával a fontos és bizalmas munkakört betöltő személyek tevékenysége jogellenes céllal befolyásolhatóvá, illetve támadhatóvá válhat, és ez által a nemzetbiztonságot sértő vagy veszélyeztető helyzet állhat elő.

A nemzetbiztonsági ellenőrzések tehát a nemzetbiztonsági tevékenység fontos, a megelőzést és a biztonságot szolgáló tevékenység elemei. Az ellenőrzés alá vont személy a biztonsági ellenőrzés kezdetekor kérdőívet tölt ki. Az "A" típusú kérdőív a legenyhébb fokozatú, ettől magasabb fokozatú a „B” típusú, a "C" típusú a legrészletesebb biztonsági ellenőrzést teszi lehetővé.

A törvény szerint az ellenőrzésnek, a kockázati tényezők vizsgálatának és értékelésének arányosnak kell lennie a fontos és bizalmas munkakör betöltéséhez fűződő titokvédelmi és más biztonsági követelményekkel. Ez az arányosság egyrészt vonatkozik arra, hogy az érintett személy milyen típusú kérdőívet tölt ki, másrészt arra, hogy az ellenőrzés során milyen súlyú személyiségi jogokat korlátozó eszközöket használhatnak a szolgálatok.

Az ellenőrzés a kérdőívben megadott adatok valóságának vizsgálatára és értékelésére, valamint egyéb kockázati tényezők felderítésére terjed ki. A szigorú ellenőrzés során az ellenőrzésben érintett személyeket, valamint rajtuk kívül hozzátartozóik, rokonaik, barátaik személyes körülményeit, anyagi helyzetét, emberi kapcsolatait is vizsgálják öt, tíz, illetve tizenöt évre visszamenőleg. Minderre szolgál a már említett kérdőív kitöltése.

Az átvilágítás alapján biztonsági szakvélemény készül, amely valamennyi felmerült biztonsági kockázati tényezőt tartalmaz. Ezt a miniszter ellenjegyzi, majd a nemzetbiztonsági szolgálat továbbítja azt a kezdeményező munkáltatóhoz. Az ellenőrzés végén a munkáltató szakvéleményt kap az érintettől. Az ellenőrzés befejezéséről, valamint a biztonsági szakvéleményben foglaltakról – kivéve a bűncselekmény elkövetésére utaló körülményeket – a kezdeményező (munkáltató) tájékoztatja az érintett személyt<sup>7</sup>. Az ellenőrzött azonban bűncselekménnyel összefüggő kockázati tényező megállapítása esetén azt, hogy *hol, mikor és milyen bűncselekmény elkövetéséről van szó, nem ismerheti meg, nem juthat ezen adatok birtokába*. Ha a vizsgált személy a szakvéleménnyel nem ért egyet, panasszal élhet a tárca miniszterhez (ez jelenleg a belügyminiszter), aki azt határozatban bírálja el. E határozat ellen az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságához lehet fordulni. A Bizottság az ügyben eljáró hatóságok által rendelkezésére bocsátott adatokat áttanulmányozva arról győződik meg, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés által feltárt, nemzetbiztonsági szempontból kifogásolt



ténymegállapítások a valóságnak megfelelnek-e. Erről levélben tájékoztatja az érintettet, aki *bírósághoz nem fordulhat a szakvéleménnyel kapcsolatban pedig a már hivatkozott Európa Tanácsi ajánlás szerint*, amennyiben az érintett úgy érzi, hogy nemzetbiztonsági ellenőrzés vagy operatív tevékenység során jogait feleslegesen megsértették vagy figyelmen kívül hagyták, legyen lehetősége – többek között – bírósághoz fordulnia.

A nemzetbiztonsági vizsgálatok eredményét tehát reális jogorvoslattal nem lehet vitatni, ha azok bűncselekmény elkövetésére utaló körülményeket tartalmaznak, mivel e körülmény a törvény értelmében titkos információnak minősül. Tehát jogos az a felvetés, hogy az érintett miért nem ismerheti meg a szakvélemény alapjául szolgáló, rávonatkozó körülményeket, adatokat annak érdekében, hogy a bűncselekmény elkövetésének megállapításával szemben „ártatlanságát” bizonyíthassa, hiszen ahhoz az ellenőrzöttnek – nem vitathatóan – jogos érdeke fűződik. Rá kívánok mutatni arra is, hogy a jog uralmának a titkosszolgálatok működése során is érvényesülnie kell, vagyis megfelelő szabályozással kell az önkényes (legyen annak célja legitim, vagy akár legitim céltól különböző) jogalkalmazás lehetőségét minimalizálni. Ennek során, normatív módon – szükségszerűen az absztrakció magasabb fokán – célszerű lenne a nemzetbiztonsági ellenőrzés eredményével szemben biztosítani a bírói jogorvoslat lehetőségét legalább olyan esetben, amikor az érintettel szemben bűncselekmény elkövetése okán, kockázati tényező merül fel. Természetesen ez feltételezi az ellenőrzés erre vonatkozó eredményének megismerhetőségét is. Ezt kívánná meg a jogegyenlőség és a törvény előtti egyenlőség követelménye is. „A jogbiztonság követelménye ugyanis nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is, így a jogszabályi tilalom tényleges érvényesülését, az alanyi jogok érvényesíthetőségét is. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel és a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal is”<sup>8</sup>.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az Nbtv. azon hiányossága, miszerint a nemzetbiztonsági ellenőrzésen átesett személy nem ismerheti meg hol, mikor, milyen bűncselekmény elkövetése miatt merült fel vele szemben „kockázati tényező” foglalkoztatása, esetleg továbbfoglalkoztatása akadályaként, *közvetlenül veszélyeztetheti a jogállamiság elvét és az abból fakadó jogbiztonság követelményét, de alkalmas lehet arra is, hogy sérüljön a törvény előtti egyenlőség és a tisztességes eljáráshoz való jog*. Annak hiánya pedig, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzésben érintett számára negatív eredménnyel zárult ellenőrzéssel szemben nincs hatékony jogorvoslati lehetőség, vagyis hiányzik a bírósághoz való fordulás lehetősége, *a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozhat*.

(Megjegyzem, hogy az Nbtv-ben nem ismeretlen a bírói közreműködés AH általi igénybevétele, hiszen vannak olyan nemzetbiztonsági feladatok, melyeknek az ellátásához bíró által engedélyezett titkos információgyűjtés szükséges. Ezt pedig a Fővárosi Bíróság elnöke által e feladatra kijelölt bíró engedélyezi, aki az engedélyezett információgyűjtés határidő meghosszabbítására vonatkozó döntése kialakításánál megismerheti az adott ügyben általa engedélyezett titkos információgyűjtés során szerzett és rögzített adatokat<sup>9</sup>.)

#### *4. A poligráfus vizsgálat alkalmazása tekintetében*

Az AJB-1132/2012. és az AJB-1620/2012. számra iktatott panasz előterjesztői sérelmezték, hogy nemzetbiztonsági ellenőrzésük foganatosítása során poligráfus vizsgálatnak vetették alá őket, amit az állomány pszichológusa végzett el.

Az AH tájékoztatása szerint kivételesen és ritkán rendelik el az állomány nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vont tagjának a poligráfus vizsgálatát (3-4 évre visszatekintve

kb. összesen 3-4 eset fordult elő). A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságáról szóló 7/2000. (V. 08.) TNM utasítás, továbbá az annak helyébe lépő polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságáról, valamint a szolgálatra való alkalmasság különleges feltételeiről szóló 3/2010. (II. 15.) PTNM utasítás alapján – az érintett hozzájárulása esetén, többek között – *poligráfus vizsgálatot kell végezni* a főigazgató által egyedileg meghatározott esetekben, ha a személyiségben rejlő kockázati tényezők gyanúja merül fel. A két utasítás között az eltérés csak annyi, hogy előző szerint pszichikai vizsgálatok során, utóbbi szerint a szolgálatra való alkalmasság különleges feltételeként kell a szóban forgó vizsgálatot végrehajtani.

2008. július 7-én – az adatvédelmi biztos jogkörében eljárva – állásfoglalást adtam ki a poligráf (hazugságvizsgáló) munkavállalóval szemben történő jogsértő alkalmazása tárgyában. Rámutattam, hogy a hazugságvizsgáló berendezés semmilyen körülmények között nem használható a munkavállalókkal szemben. A poligráf alkalmazására hatósági engedély nem adható ki, mert az a használat jogszerűségének látszatát keltené. Hazugságvizsgálót csak törvényben meghatározott alkotmányos garanciákkal, kizárólag büntetőeljárásban szabad alkalmazni. Kifejtettem azt is, hogy nem elegendő csak az érintett hazugságvizsgálat elvégzéséhez való hozzájárulásának formai meglétét vizsgálni. A munkaügyi adatkezelések során figyelembe kell venni a célhoz kötött adatkezelés elvét is, és az adatkezelés a legkevésbé sértheti a munkavállaló személyiségi jogait. A hazugságvizsgáló, azaz a biológiai, neurofizikai reakcióvizsgáló eszközök alkalmazása viszont alapvetően *sérti az érintettek személyiségi jogait*, ugyanis őket az ilyen eszközök használata az eljárás alanyából annak tárgyává fokozza le. Az *emberi méltóság*, mint alkotmányos jog egyik leglényegesebb tartalmi eleme az, hogy az egyén a gondolatait, érzéseit mással szabadon megoszthatja. A hazugságvizsgáló eszközök alkalmazása ettől a jogától megfosztja a munkavállalót.

Az adatvédelmi biztos 2009. június 15-én kelt 369/P/2009-3. számú állásfoglalása is azzal a megállapítással zárult, hogy a poligráf alkalmazása csak törvényben megfogalmazott alkotmányos garanciák mellett, és csak büntetőeljárás keretében fogadható el. Az eljárás célja ebben az esetben olyan általános társadalmi érdek, amely indokolja más alkotmányos jogok korlátozását. A munka világában azonban ilyen alkotmányos érdek nem fogalmazható meg. A munkaviszony fennállása alatt alkalmazható egyéb olyan eszköz, mely a kívánt cél elérésére alkalmas, illetőleg amely kevésbé sérti a munkavállaló személyiségi jogait. A megbízhatóság vizsgálata poligráfus eszközzel nem elfogadható. Abban az esetben, ha a munkaviszony fennállása alatt bűncselekmény történt, a biológiai, neurofizikai reakcióvizsgáló eszközök alkalmazásának célja szintén megkérdőjelezhető, tekintettel arra, hogy annak felderítése, a nyomozás lefolytatása a jogállami demokratikus követelmények alapján nem a munkáltató – sokszor önkényes és éppen ezért jogsértő –, hanem az erre törvény által felhatalmazott nyomozószerv feladata.

A biológiai, neurofizikai reakcióvizsgáló eszközök munkaügyi – esetünkben, szolgálati viszonyban való – alkalmazása ellentétes az adatok minőségének elvével is, hiszen a munkajogviszony egy alá-fölérendeltségi viszonyt eredményez, amelynek keretén belül állandó jelleggel megkérdőjelezhető a hozzájárulás önkéntessége, és az adatok felvételének tisztessége.

Összességében: a biológiai, neurofizikai reakcióvizsgáló eszközök munkaügyi (szolgálati viszonyon belüli) alkalmazását – még az érintett hozzájárulása esetén is – alapvetően ellentétesnek ítélem meg a *jogállamiság elvével, valamint az abból fakadó jogbiztonság követelményével, de az emberi méltósághoz való jog sérelmének megállapítására is alkalmas lehet.*

Felmerül az a kérdés is, hogy megfelel-e Magyarország Alaptörvényében deklarált alapvető jogok védelmére vonatkozó állami kötelezettség, illetve a jogállamiság elvének, valamint a jogbiztonság követelményének az, hogy miniszteri utasítás (belső rendelkezés) kötelezővé teszi a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjával szemben olyan vizsgálat elvégzését, mely önmagában alapvető joggal összefüggő sérelmet okozhat. Alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat csak törvény állapíthat 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.

*Minderre tekintettel poligráfus vizsgálat elrendelésének miniszteri utasításban való kötelezővé tétele – a mellett, hogy e vizsgálat önmagában is alapvető joggal összefüggő visszásság megállapítására alkalmas – nem felel meg sem az alapvető jogok védelmére vonatkozó állami kötelezettség, sem a jogállamiság elvének, illetve az ez utóbbiból levezethető jogbiztonság követelményének sem.*

A biológiai, neurofizikai reakcióvizsgáló eszközök szolgálati jogviszonnyal összefüggésben való alkalmazásához kapcsolódik a panaszosok azon kifogása is, hogy azt velük szemben az AH saját alkalmazásban álló pszichológussal végeztette el. Ezt azon kívül, hogy kétségesse tette a vizsgálat eredményének objektivitását, elfogulatlanságát, *nem tartom összeegyeztethetőnek a jogállamiság elvével és az abból fakadó jogbiztonság követelményével.* Ezen álláspontomat annak ellenére hangsúlyoznom kell, hogy – nem vitatottan – a szolgálati jogviszony olyan különleges közszolgálati jogviszony, amelyben a szolgálatteljesítés függelmi rendben, fokozott veszélyeztetettséggel jár, és speciális bizalmi elven alapul.

### **III. Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok jövőbeni elkerülése érdekében:

Az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem*

*a jogalkotásért felelős közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy – a jelentésemben rögzített szempontok figyelembevételével – kezdeményezze a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény felülvizsgálatát és módosítását.*

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem*

*a belügyminiszternél, hogy tekintse át a jelen ügy tanulságait olyan intézkedések bevezetése érdekében, amelyek – annak garanciális jelentősége miatt – megszünteti a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjaival szembeni kötelező poligráfus vizsgálat elrendelését, alkalmazását.*

Budapest, 2013. március

Prof. Dr. Szabó Máté sk

### **Melléklet: Lábjegyzet**

<sup>1</sup> Alaptörvény 51. cikk (3) bekezdése

<sup>2</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat

<sup>3</sup> 56/1991. (XI.8.) AB határozat

<sup>4</sup> 14/2004. (V. 7.) AB határozat

<sup>5</sup> 5/1992. (I. 30.) AB határozat

<sup>6</sup> Nbtv. 70. § (3) bekezdés

<sup>7</sup> Nbtv. 72. § (2) bekezdés

<sup>8</sup> 23/1990. (X.31.) AB határozat

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1146/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Varga Éva Csilla

**Az eljárás megindulása**

Egy fogvatartott beadványában azt kifogásolta, hogy a Balassagyarmati Fegyház és Börtönben nagyon rosszak a fényviszonyok a zárkákban, természetes fény nem jut be. A mellékhelyiség a zárkákban nincs leválasztva, a szellőzés nem megoldott. Sérelmezte azt is, hogy az intézet orvosa alkalmasnak találta nehéz fizikai munkára annak ellenére, hogy az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet által készített szakvélemény szerint kizárólag könnyű fizikai munkát végezhet. A panasz alapján felmerült az élethez és emberi méltósághoz, valamint az egészséghez való jog sérelmének gyanúja, ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (1) bekezdése értelmében – vizsgálatot folytattam. Annak során megkerestem a Balassagyarmati Fegyház és Börtön parancsnokát tájékoztatást kérve az intézet zárkáinak és mellékhelyiségeinek állapotáról, illetőleg arról, hogy a panaszos foglalkoztatása az egészségi állapotának megfelelő volt-e.

**Az érintett alapvető jogok**

- 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]
- 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 alkalmazott jogszabályok**

Az alkalmazott jogszabályokat és rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.

**A megállapított tényállás, a megkeresett szerv válasza**

A fogvatartottat az intézetben az elhelyezési körletépület földszintjén, a 16-os, illetve a 18-as számú zárkákban helyezték el. Mindkét zárka kétszemélyes, azok alapterülete 7,94 m<sup>2</sup>, légtere 19,09 m<sup>3</sup>. A körletépület építészeti, általános fizikai adottságai az 1840-es években megvalósult használatba vételtől kezdve adottak. Az érintett zárkákban a mellékhelyiség a zárka többi részétől takarófüggönnyel és a folyosó felé nyíló szellőző- és kémelönyílással elválasztva került kialakításra. Az építészeti adottságok miatt viszonylag valóban kevés természetes fény jut be a zárkákba.

A parancsnok tájékoztatott arról, hogy az intézet zárkáinak és mellékhelyiségeinek állapota az elhelyezési körletépület korát, szerkezetét, jellegét is figyelembe véve elfogadható, a fogvatartottak elhelyezésére alkalmas. A panaszos fogvatartott elhelyezése a végrehajtási fokozatának, személyiségének, egészségügyi állapotának megfelelően, az intézeti körülmények által behatárolt módon, ezzel együtt a jogszabályi rendelkezésekben foglaltak figyelembe vételével történt.

A fogvatartott az egészségi állapotával és munkavégző képességével kapcsolatosan korábban többször élt panasszal az ügyészségen és az intézetben. A 2011. július 20-án kelt kérelmében leírta, hogy az Országos Kardiológiai Intézet által 2010. június 25-én és 2011. június 21-én adott vélemény szerint fizikai állapota és terhelhetősége nincs korlátozva, továbbá rendszeres testedzése javasolt, ennek figyelembe vételével kérte kondicionáló terem használatának engedélyezését.

A Nógrád Megyei Főügyészségnél azt kifogásolta, hogy az intézetben nem az egészségi állapotának megfelelő munkára osztották be. A megyei főügyészséghez 2011. december elején benyújtott beadványa azt tartalmazta, hogy az orvosszakértői vélemény szerint kizárólag könnyű fizikai munkával foglalkoztatható, 2011 februárjában az intézetben tartott egészségügyi vizsgálat pedig nehéz fizikai munkára is alkalmasnak találta, így nem egészségi állapotának megfelelően foglalkoztatták. A fogvatartott munkáltatására az intézet mosodájában került sor, olyan konkrét feladatokat végzett, mint például lepedők hajtogatása, melyek nem minősültek nehéz fizikai munkának. A Befogadási és Foglalkoztatási Bizottság döntése értelmében – munkáltatói vélemény alapján – 2011. július 27-én leváltásra került. A fogvatartott a döntést tudomásul vette.

## **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 vizsgált büntetés-végrehajtási intézetre.

### *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. 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 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 korlátlanságát, a bűnösnek talált és büntetésre ítélt egyén teljes kiszolgáltatottságát. Az elítélt nem tárgya 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]. 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 ugyancsak több határozatában utalt az általa korábban értelmezett a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmára (Alkotmány 70/D. §), és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem szerepel – továbbra is hivatkozhatóak maradtak. 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 utal 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.

Már korábbi vizsgálataim kapcsán is kifejtettem, hogy – 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 parttalanra és esetlegessé tenné az alapvető jogok biztosa által biztosított jogvédelmet.

### *3. A vizsgálat érdeme tekintetében*

#### *Elhelyezési körülmények*

A Bv. tvr. 36. § (1) bekezdése értelmében a fogvatartott jogosult a higiéniai feltételeknek megfelelő egészséges elhelyezésre. Az R. 135. § (2) bekezdése és 137. § (1) bekezdése szerint a zárkában elkülönített, lehetőség szerint önálló szellőzésű WC-t kell létesíteni. A zárkában elhelyezhető létszámot úgy kell meghatározni, hogy minden elítélre *lehetőleg* hat köbméter légtér, és *lehetőség szerint* a férfi elítéltek esetén három négyzetméter mozgástér jusson. Az érintett zárkákban a fogvatartottak számára biztosított mozgástér nagysága, valamint a mellékhelyiség szellőzése megfelel a jogszabályban előírtaknak. A büntetés-végrehajtási intézetek vizsgálata kapcsán ugyanakkor már több jelentésemben rámutattam arra, hogy a zárkában lévő mellékhelyiség takarófüggönnyel történő elkülönítése nem elegendő, a fogvatartottak higiénikus elhelyezése az ilyen zárkában nem biztosított. [AJB-2862/2011., AJB-5189/2012., AJB-7205/2012. számú jelentések]

*Megállapítom ezért, hogy az intézet szobán forgó két zárkájában a mellékhelyiség fallal történő leválasztásának hiánya közvetlenül veszélyezteti az ott elhelyezett fogvatartottak emberi méltóságához, valamint egészséghez való jogát.*

A zárkák fényviszonyaira vonatkozóan az R. 152. § (2) bekezdése azt írja elő, hogy a zárkában (lakóhelyiségben) az olvasásra alkalmas természetes fényt vagy mesterséges világítást kell biztosítani.

Az építészeti adottságok miatt az érintett zárkákba viszonylag kevés természetes fény jut be. *A hivatkozott jogszabályhely a zárkák megvilágítása tekintetében – vagylagos megoldásként – a mesterséges világítás biztosítását is lehetővé teszi, ezért e vonatkozásban alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg.*

#### *A fogvatartott foglalkoztatása*

A panaszos fogvatartott munkáltatással kapcsolatos panaszai nem álltak szinkronban egymással. Az egyik alkalommal azt kifogásolta, hogy nem állították munkába, majd amikor munkát kapott, de munkáltatói kezdeményezésre leváltásra került, akkor már az volt a panaszának tárgya, hogy nem az egészségi állapotának megfelelő módon foglalkoztatják.

*A rendelkezéseimre bocsátott adatok alapján megállapítottam, hogy a fogvatartott munkáltatása az intézet mosodájában nem veszélyeztette egészséghez való jogát, a fogvatartott az egészségi állapotának megfelelő munkáltatásban részesült, foglalkoztatásával összefüggésben alapvető jogaival összefüggő visszásság nem keletkezett.*

## **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszásság orvoslása érdekében, az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát*, hogy vizsgáltsa meg a Balassagyarmati Fegyház és Börtön zárkáiban a mellékhelyiségek fallal való leválasztásának, valamint az ahhoz szükséges anyagi fedezet mielőbbi központi biztosíthatóságának lehetőségét.

Budapest 2013. március

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## **Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok**

### **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;
- 44. §** (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.

### **6/1996. (VII.12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól (R.)**

- 135. §** (1) Az intézetben az elítéltek elhelyezésére körletet, azon belül zárkákat és lakóhelyiségeket kell kialakítani. (2) Zárka az elítéltek elhelyezésére szolgáló olyan helyiség, amelynek ajtaja, ablaka (a továbbiakban: nyílászárók) a külön rendelkezésekben meghatározott biztonsági követelményeknek megfelel. A zárkában folyó vízzel ellátott mosdót, illetve - az ön- vagy közveszélyes magatartást tanúsító elítéltek elhelyezésére kialakított zárka kivételével - elkülönített, lehetőség szerint önálló szellőzésű WC-t kell létesíteni.
- 137. §** (1) A zárkában (lakóhelyiségben) elhelyezhető létszámot úgy kell meghatározni, hogy minden elítéltre lehetőleg hat köbméter légtér, és lehetőség szerint a férfi elítéltek esetén három négyzetméter, a fiataloké, illetve a női elítéltek esetén három és fél négyzetméter mozgástér jusson. (2) A mozgástér meghatározása szempontjából a zárka (lakóhelyiség) alapterületéből az azt csökkentő berendezési és felszerelési tárgyak által elfoglalt területet figyelmen kívül kell hagyni.
- 152. §** (1) Az intézetben gondoskodni kell *a*) megfelelő minőségű és mennyiségű ivóvízről, valamint a vízellátással kapcsolatos közegészségügyi előírások megtartásáról; *b*) a külön jogszabályban előírtak szerinti fűtésről; *c*) a zárkák és egyéb helyiségek, a körletek, valamint a biztonsági szempontból kiemelt területek megfelelő világításáról; *d*) az elítéltek által használt helyiségek megfelelő szellőztetéséről. (2) A zárkában (lakóhelyiségben) az olvasásra alkalmas természetes fényt vagy mesterséges világítást kell biztosítani. (3) A zárkát (lakóhelyiséget) állandóan megvilágítani csak akkor szabad, ha azt a parancsnok biztonsági okból átmenetileg elrendelte.

## **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-1149/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Rajzinger Ágnes

## **Az eljárás megindulása**

Hivatalomhoz panasz érkezett arra vonatkozóan, hogy Vác Város Önkormányzat Szociális Szolgáltatások Házában üzemeltett hajléktalan átmeneti szállón a téli időszakban folyamatosan felmerülő probléma, hogy az engedélyezett létszámon felül többen szeretnék igénybe venni a krízisszállást. A jogszabályi kööttségekre is figyelemmel, a megfelelő



férőhelyek hiányában azonban nem tudnak az igényekhez mértен elszállásolást biztosítani.

Tekintettel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült az Alaptörvényben nevesített *jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének*, illetve az *élethez és emberi méltósághoz való jog* sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének d) pontja alapján – miszerint az alapvető jogok biztosának kiemelt feladata az egyes hátrányos helyzetű csoportba tartozó személyek, ezen belül is a hajléktalan személyek jogainak védelme – az ügyben szükségesnek tartottam a Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának vizsgálatom indításakor párhuzamosan zajló – a közvetlen jogsértés megszüntetésében szerepet játszó – eljárása nyomán kialakult állapotok újbóli megvizsgálását.

Vizsgálatom során tájékoztatást és az ügyben keletkezett dokumentumok rendelkezésemre bocsátását kértem Vác Város Önkormányzat Szociális Szolgáltatások Háza vezetőjétől.

### **Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek**

- 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 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**

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ktv.)
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.)
- a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (a továbbiakban: SzCsM Rendelet)
- a szociális szolgáltatók és intézmények működésének engedélyezéséről és ellenőrzéséről szóló 321/2009. (XII. 29.) Korm. rendelet

### **A megállapított tényállás**

A panaszbeadvány szerint a hajléktalan átmeneti szállón folyamatosan felmerülő probléma a téli időszakban, hogy az engedélyezett létszámon felül többen szeretnék igénybe venni a krízisszállást. Egyfajta megoldásként „forgó rendszert” vezettek be, amely szerint minden alkalommal más személynek kell az intézményen kívül töltenie az éjszakát.

A megkeresésemre adott válaszában az intézményvezető kitért arra, hogy az intézménynek a panasz idején nem volt engedélye időszakos férőhely-bővítésre, mert az SzCsM rendelet személyi és tárgyi feltételeit nem tudták biztosítani. Azonban évek óta a téli időszakban (novembertől márciusig) 5, illetve 7 fő számára az intézményvezető saját hatáskörében engedélyezte krízisférőhelyek kialakítását és igénybevételét. A férőhelyek további bővítését – fizikai akadályok miatt – nem tudták megoldani.

Az intézményvezető tájékoztatása szerint a téli időszakban az ideiglenes férőhelyek elegendőnek, sőt többször *kihasználatlannak bizonyultak* (5-6 fő vette igénybe a szállás lehetőséget). 2-3 alaklommal azonban előfordult, hogy többen jelentkeztek a nappali melegedőben, ahol *a munkatársak a jelentkezők kora, egészségi állapota, illetve a jelentkezési sorrend alapján döntöttek a beengedésről.*

Vácon és környékén sem bázis-szállás, sem éjjeli menedékhely nem található. A hajléktalan személyek szállását, pihenését, melegedését és tisztálkodását a nappali melegedő biztosítja, amely a téli időszakban hosszított nyitva tartással áll a rászorulóknak rendelkezésére.

Az intézmény vezetőjének tájékoztatása szerint vizsgálatommal egy időben az illetékes Szociális és Gyámhivatal Felügyeleti Osztálya ellenőrzést folytatott az intézményben. A hatósági eljárás eredményéről, a megállapításokra figyelemmel tett, vagy tenni tervezett intézkedésekről az intézményvezető tájékoztatását kértem.

Az intézményvezető az eljárás lezárultával nem, csupán jelentős késedelemmel, ismételt felszólításomra küldte meg a vonatkozó dokumentumokat hivatalomhoz.

A megküldött dokumentumokból megállapítható, hogy a szociális és gyámhivatal bejelentés alapján járt el az említett ügyben. A jegyzőkönyvben foglaltak szerint a bejelentésben foglaltakkal megegyezően a nappali melegedő és a hajléktalan személyek átmeneti szállása szolgáltatás nyújtására engedélyes intézmény a téli (krízis) időszakban – a bejelentő által helyeselt – éjjeli menedékhely szolgáltatást is nyújtott, pedig erre nem volt engedélye. A bejelentő panasa arra irányult, hogy a fenntartó biztosítsa legalább a krízis időszakban az éjjeli menedékhely szolgáltatást, mivel erre igény esetén ellátási kötelezettsége van. A bejelentés és a helyszíni ellenőrzés alapján is megállapítható volt, hogy *a szolgáltatásra van igény.* A bejelentő sérelmezte, hogy csak 7 fő részére biztosítja az intézmény a szolgáltatást, ráadásul az engedélyezett létszám minden esetben ugyanazt a hét személyt jelenti, másoknak nincs esélyük – a kritikus időszakban sem – a szálláson aludni. A szociális és gyámhivatal az eljárás lefolytatását követően *végzésben* szólította fel a szociális intézményt fenntartó Vác Város Önkormányzatát, hogy az intézményben működési engedély nélkül nyújtott időszakos férőhely szolgáltatás engedélyezése tárgyában nyújtson be kérelmet, mivel az Sztv. 86.§ (2) bekezdés d) pontja alapján Vác Város Önkormányzatának ellátási kötelezettsége van átmeneti elhelyezést nyújtó ellátás biztosítására.

Ezt követően a szociális és gyámhivatal 90PM-29/4/2010. számú határozata a működési engedély módosításáról döntött, melyben a szociális intézményre vonatkozóan *10 időszakos férőhely működtetésének engedélyezését* 2010. év krízis időszakától kezdődően 5 év téli időszakára 2015. április 30-ig (november 1-től április 30-ig) rendelte el. A 10 időszakos férőhely közül 4 férőhelyet a hajléktalan személyek átmeneti szállásához, 6 férőhelyet pedig a nappali melegedőhöz rendeltek.

Az ÁNTSZ Váci, Szobi, Dunakeszi Kistérségi Intézete a 4413-6/2010-es iktatószámom kelt szakhatósági véleményével kikötés nélkül, Vác Város Hivatásos Önkormányzati Tűzoltó-parancsnoksága szakhatósági véleményével előírás nélkül hozzájárult a működési engedély kiadásához. A Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei, mint illetékes módszertani központ a szakmai programot elfogadásra javasolta. A megtartott helyszíni szemlén megállapították, hogy a fenntartó a 6+4 időszakos férőhellyel történő bővítés tárgyi és személyi feltételeit biztosítja. Emellett a helyszíni ellenőrzésen tapasztaltak is alátámasztották, hogy az átmeneti szálló férőhelyei, az időszakos férőhelyek és azok kiszolgáló helységei elkülöníthetők egymástól, így a zavartalanság biztosított.

Tekintettel arra, hogy az időszakos férőhelyeken hajléktalan személyek téli időszakban történő, közvetlen életveszély elhárítását szolgáló gondozása folyik, a szociális és gyámhivatal a

*határozat azonnali végrehajthatóságáról rendelkezett. A személyi feltételek vonatkozásában a fenntartó eleget tett az SzCsM rendeletben előírt feltételeknek.*

A téli, kritikus időszakot megelőzően, proaktív szemléletet követve 2012-ben ismételt vizsgálat alá vontam a hajléktalan átmeneti szálló működési rendje ellen hivatalomhoz érkezett panaszt. A vizsgálat fókuszában az állt, hogy feltérképezem, mennyiben nyújt elegendő védelmet a bővített férőhelyszám a városban jelentkező igényekhez képest. Megkeresésemben az intézményvezetőt a hajléktalan személyek helyzetével kapcsolatos alábbi konkrét kérdések megválaszolására kértem:

1. személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet lehetőséget biztosít az életveszély elhárításának érdekében a téli időszakban időszakos férőhely biztosítására. Tájékoztatását kérem arról, hogy elérhetővé vált-e az intézmény számára a krízis időszakokban – a rendelet személyi és tárgyi feltételeinek biztosításával – az időszakos férőhely-bővítés megvalósítása?
2. Kérem, tájékoztasson arról, hogy létszámadataik szerint mennyi rászoruló jelezte a krízis időszakban igényét a nappali melegedő igénybevitelére és mennyi rászorulót voltak kénytelenek – a férőhelyszám korlátozott száma miatt – elutasítani?
3. Miként oldható meg területükön az intézményi ellátásból kiszoruló hajléktalan személyek krízis ellátása?

A kapott tájékoztatás szerint a hajléktalanok 14 férőhelyes átmeneti szállása és a 20 férőhelyes nappali melegedő integrált intézményként működik. A kihasználtság 100%-os. A hajléktalan szálló hétköznap 19-16 óra között és hétvégén 24 órában, a nappali melegedő hétköznap 8-14 óráig, a téli időszakban 8-16 óra között, a téli krízisszállás minden nap 19.30-9.30 között tart nyitva.

Az intézmény a Pest Megyei Kormányhivatal által kiadott végleges működési engedéllyel rendelkezik, valamennyi személyi-tárgyi elhelyezési feltétel adott. Az ingatlan beépítettsége már tovább nem bővíthető.

Az intézményben megforduló hajléktalan életmódot folytató kliensek száma a 2012-ben bevezetett a TAJ alapú nyilvántartás szerint az elmúlt 3 hónap alapján 88 fő. A kliensek 80%-a férfi, 20%-a nő, megállapítható továbbá, hogy az igénybevevők körében egyre több fiatal jelenik meg. A kliensek nagy részére jellemző a munkanélküliség, az alkalmi munkavállalás, a megfelelő családi háttér – anyagiak – lakhatási feltételek hiánya, esetenként az alkoholizmus, illetve az önként vállalt hajléktalanság. A jelenlegi rendszerben az átmeneti szálló kényelmesebb ellátást (saját fekhely, és konyha használat) biztosít a hajléktalanok számára, azonban nehezen fenntartható a rászorulóknak egyre többször jelentkező fizetésképtelensége miatt, mivel a térítési díj összege számukra magas a jövedelmi helyzetükhöz képest.

A válasz kitért annak ismertetésére, hogy az Egészségügyi, szociális és lakásügyi bizottság 2012. júniusi ülésére tervezetet nyújtottak be, melyet elutasítottak. A tervezetben foglaltak szerint az épület adottságait, alapterületét figyelembe véve 30 férőhelyes éjjeli menedékhely és 30 férőhelyes nappali melegedő kialakítására lenne lehetőség a hajléktalan szálló egyidejű megszüntetésével. Az intézmény ezáltal folyamatosan működhetne a hét minden napján 24 órás nyitva tartással, amihez a jogszabály szerint további egy szakdolgozó alkalmazása szükséges, illetve emelkednének a dologi kiadások is. Az előzetes számítások szerint költségvetési oldalról közel azonos a működtetés a jelenlegi normatíva szabályozás alapján.

Az éjjeli menedékhellyé való átalakítás alacsonyabb színvonalú ellátást (laticelen való éjszakázás, csak mikro használat) jelentene, azonban az intézményben több hajléktalan folyamatos, 24 órában történő ellátására és elhelyezésére nyílna lehetőség.

A bizottsági elutasítás ellenére a fenntartó a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivataltól előzetes szakhatósági engedélyt kért a fent leírt tervezetre, amelyet elfogadtak a 2012-es normatíva szabályozás szerint. Azonban az idei évben már nem biztos, hogy költséghatékonyan tudnák megvalósítani a tervezett változtatásokat, ezért folytatni kívánják a fejlesztéseket.

Létszámadataik alapján átlag 20 fő rászoruló vette igénybe a krízis időszakban a nappali melegedőt, illetve a 10 fő időszakos férőhely bővítés *elegendőnek bizonyult* az elmúlt évek tapasztalatai alapján.

Az intézményi ellátást elutasító hajléktalanokat a Magyar Vöröskereszt utcai szociális munkása rendszeresen felkeresi és tájékoztatja az éjszakai pihenési lehetőségekről. Az intézményi ellátásból kiszoruló hajléktalan személyeknek a gödöllői, illetve a budapesti hajléktalanellátó intézmények elérhetőségét a kollégák minden esetben megadják, illetve telefonon is egyeztetnek a befogadási lehetőségekről.

## **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* 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 a helyi önkormányzat hatóságnak minősül, így az országgyűlési biztos vizsgálati jogköre az önkormányzati tevékenység esetén kétséget kizáróan szintén fennáll.

### **II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében**

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.

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 alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

**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*. Az Alkotmánybíróság 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 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.

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 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 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 önjelöltől nem tudják megteremteni.*

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

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 kiszolgáltatott helyzetükbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

1. A vizsgálatom idején a szociális és gyámhivatal által feltárt hiányosságok, úgymint az időleges férőhely szolgáltatásra vonatkozó engedély, valamint az érték- és vagyonmegőrzési szabályzat hiánya, bár felvetették *a jogállamiság élvéből levezethető jogbiztonság követelménye* sérelmének gyanúját, tekintettel arra, hogy a szükséges engedély és dokumentumok pótlása – a hatósági fellépés hatására – az érintett szerv részéről kellő határidőben megtörtént, mindezzel összefüggésben *külön megállapítást nem teszek.*

2. Kiemelkedően fontosnak tartom ugyanakkor ismertetni, hogy 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 veszélyhelyzet elhárításához szállásról gondoskodni.* Az állam objektív életvédelmi kötelezettségéből az következik, hogy *az életveszélynek (például fagyhalálnak) kitett embereknek köteles azonnal és hatékony segítséget nyújtani.*

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy – e kötelezettség keretében – az állam köteles a hajléktalan személyek számára nappali melegedő lehetőséget, átmeneti szállást, éjjeli menedékhelyet biztosítani, valamint hajléktalanok otthona, illetve rehabilitációs intézménye keretében szállásjellegű ellátást nyújtani. Az egyéb – lakhatást segítő – támogatási formákkal összefüggésben a testület hangsúlyozta, hogy az államnak a mindenkori nemzetgazdasági lehetőségek figyelembevételével törekednie kell a támogatások mértékének növelésére, illetőleg a társadalom teljesítőképességéhez is igazodóan a szociális ellátások bővítésére.

Elsősorban azt vizsgáltam, hogy az intézményfenntartó eleget tesz-e a szociális ellátásokra vonatkozó törvényi kötelezettségének. 2013. január 1-jén lépett hatályba a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdés (10) pontjának azon rendelkezése, miszerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása.

Vác város teljes népessége a 2012. januári adatok szerint 34. 810 fő volt, ez alapján az Szt. 86.§ (2) bekezdés d) pontja az irányadó, mely kimondja, hogy a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó feladatai között a törvény *családsegítést, idősek nappali ellátását, időskorúak gondozóházát, éjjeli menedékhelyet, hajléktalan személyek átmeneti szállását* köteles biztosítani.

Vácott bár éjjeli menedékhely jelenleg nem működik, az SzCsM rendelet 107/D. § (2)

bekezdése szerint ugyanakkor a nappali melegedő az időszakos férőhelyek tekintetében éjjeli menedékhelynek minősül. Az ideiglenes férőhelyszám bővítéssel mindezek alapján tehát az önkormányzat szigorúan vett törvényi kötelezettségének eleget tesz.

Mivel a szociális és lakásügyi bizottság döntését megalapozó *gazdasági-finanszírozási megfontolások* nem képezhetik alkotmányos vizsgálatom tárgyát, nem foglalhatok állást abban a kérdésben, hogy az intézmény éjjeli menedékhellyé alakítása – mely az ellátás színvonalának csökkenésével, és a férőhelyszámok jelentős növekedésével járna – alkalmasabb ellátást biztosíthatna-e a rászorulóknak számára.

Vizsgálatomat ezért az esetleges alapjogi szempontból visszaszárított gyakorlat felfedezésére korlátoztam. A beérkezett információk ellentmondóak voltak a tekintetben, hogy a krízisszállás elegendő-e az azt igénybe venni szándékozók számára. A panasz szerint több alkalommal előfordult, hogy bizonyos személyeket a téli időszakban el kellett küldeni a szállóról, mert túllépték az engedélyezett létszámot. Kifejezetten erre vonatkozóan belső gyakorlatot alakítottak ki, hogy milyen szempontok alapján kell eldönteni, ki fogja kint tölteni az éjszakát. Ezzel szemben az intézményvezető tájékoztatása szerint a korábbi időszakban elenyésző számban – egy-két esetben – fordult elő, hogy többletlétszámban jelentkeztek rászorulóknak a szállásra, minden esetben megtették a szükséges intézkedéseket ahhoz, hogy a közvetlen életveszélyt elhárítsák (tájékoztatásadással, utcai szociális munkás igénybevételével), a bővített ideiglenes férőhelyek pedig már minden esetben elegendőnek bizonyulnak a helyi igények kiszolgálásához.

Figyelemmel arra, hogy az ügyben bizonyítási eljárást lefolytatni nem állt módomban, a sérelmezett gyakorlat – az intézményvezető által is elismerten – még a férőhelyszámok bővítését megelőzően jelentkezett, a felvetettek súlyosságára tekintettel kiemelkedően fontosnak tartom az ellátási kötelezettséggel összefüggésben alábbi megállapításaimat ismertetni.

Jelentéseimben több esetben foglalkoztam az egyén önrendelkezési jogának és az állam életvédelmi kötelezettségének viszonyával. Például azzal, hogy megtagadható-e a segítség igénybe vétele téli krízishelyzetben, akár „akarata” ellenére biztonságos helyre szállítható-e az utcán élő, beteg vagy sérült hajléktalan ember. Jelen ügyben azonban egyértelműen nincs szó az önrendelkezési jog és az életvédelmi kötelezettség konfliktusáról, az egyén akarata „egy irányban hat” az állam életvédelmi kötelezettségével, hiszen a panasz alapján a rászorulóknak minden esetben maguk jelentkeztek elszállásolást kérve.

*A vizsgált ellátási struktúra esetében a közvetlen életveszély elhárítását szolgáló körülményeket monitoroztam, mely feladat tekintetében az állam életvédelmi kötelezettsége abszolút jellegű, vagyis nem enged kivételt. Az ellátásból való kizárás, elegendő hely hiányában való kimaradás visszafordíthatatlan következményekkel járhat az érintetteknek nézve, az így kialakuló helyzet pedig az állam életvédelmi kötelezettségével kapcsolatban súlyos visszasságot vet fel.*

Fontosnak tartom ismételt felhívni a figyelmet arra, hogy a szabályozás és jogalkalmazás során az alapvető jogokkal, különösen az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben fokozott körültekintéssel köteles minden érintett eljárni. Különösen fontos hangsúlyozni ezt, ha olyan emberekkel kapcsolatban merül fel az önkényes jogkorlátozás vagy bármilyen jogsértés veszélye, akiknek az érdekérvényesítési képessége rendkívül alacsony.

Mindezekre figyelemmel tehát azon gyakorlat, mely szerint a szociális intézmény vezetője, vagy a szociális munkás dönti el, hogy mely személyek krízisellátását engedélyezi, és mely személyek kénytelenek a közvetlen életveszélyt jelentő téli időszakban fedél nélkül tölteni az éjszakát, *jogállami keretek között elfogadhatatlan. Ebből következően megállapítottam, hogy a kifogásolt gyakorlat az élethez és emberi méltósághoz való jog sérelmét idézheti elő.*

## **Intézkedésem**

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében

– az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* Vác Város Önkormányzat Szociális Szolgáltatások Háza vezetőjét, hogy biztosítsa a jelentésben foglaltak maradéktalan megtartását, különös figyelemmel arra, hogy a téli krízisidőszakban előforduló esetleges létszámtöbblet kialakulása esetén minden megjelenő rászorult elszállásolásáról köteles gondoskodni;

– az Ajbt. 31.§ alapján *felhívom a* fenntartó, Vác Város Önkormányzata Képviselő Testületének figyelmét arra, hogy a szociális intézménnyel összefüggésben meghozott döntéseik során kiemelt figyelmet fordítsanak a jelentésben hangsúlyosan hivatkozott életvédelmi kötelezettség megtartására.

Budapest, 2013. január

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1152/2012. számú ügyben  
(Kapcsolódó ügy az AJB-1492/2012.)**

Előadó: dr. Rajzinger Ágnes  
dr. Tóth Livia

### Az eljárás megindítása

Eljárásom két szervezet beadványa alapján indult. Az *AFÁZIA Egyesület* elnöke azt sérelmezte, hogy jogszabályi rendelkezés hiányában nem megoldott az afáziával (olyan kommunikációs zavar, amely elfedi az egyén kompetenciáját) élő személyek megfelelő támogatása, ellátása, ezzel összefüggésben a mindenkori állapotukhoz és szükségleteikhez igazított rehabilitációjuk elősegítése.

A *Magyar Szervátültetettek Szövetsége* (a továbbiakban: Szövetség) pedig egy szervhiánnyal élő panaszos problémáját tolmácsolta, aki a jelenleg hatályos jogszabályok szerint nem minősül fogyatékosnak, nem részesülhet fogyatékosági támogatásban.

Az alapvető jogok biztosaként kiemelt feladatomban a leginkább veszélyeztetett rászoruló csoportok, és a gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező személyek jogainak védelme, ezen túl pedig külön feladatomban a rászorultak, fogyatékosággal élők társadalmi integrációjának javítását előmozdító jogi környezet monitorozása is.<sup>1</sup>

A fentiekre tekintettel vizsgálatot indítottam, mely során az Ajbt. 21. §-a alapján tájékoztatást kértem az Emberi Erőforrások Minisztériumától<sup>2</sup> (EMMI), a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivataltól (NRSZH), elődjétől az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézettől, valamint megkerestem jogvédelemmel foglalkozó civil szervezeteket. Ezen túlmenően a fogyatékoság fogalmának meghatározása tekintetében tájékoztattam az ombudsmani hálózaton keresztül a környező országok gyakorlatával kapcsolatban.

### **Alkalmazott jogszabályok**

Magyarország Alaptörvénye



- A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény<sup>3</sup> (a továbbiakban: Egyezmény)
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)

### **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)-(3) bekezdés: „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.”]
- 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)-(2)-(5) bekezdés: „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.” „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossgal, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”]
- Fogyatékossgal élők védelme* [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”]

A megállapított tényállások

#### **1. AJB-1152/2012. ügy**

Az AFÁZIA Egyesület elnöke azért fordult hozzám, mert álláspontjuk szerint a jelenlegi jogi környezetben megoldatlan az afáziával élő személyek megfelelő támogatása, ellátása, a mindenkori állapotukhoz és szükségleteikhez igazított rehabilitációjuk elősegítése.

A változatos tünetegyüttesel járó kommunikációs zavar, amely lokális agyi károsodások következtében alakul ki, szinte minden esetben lehetetlenné teszi az egyén korábbi életvitelét.

Az afáziával élő személyek a Fot. 23.§-ban biztosított fogyatékossgai támogatás szabályozásában a jogosulti kör felsorolásánál nem képeznek külön fogyatékossgai kategóriát. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy nyitott a lehetőség számukra is a támogatás megigénylésére, amennyiben a sérülésük más fogyatékossgát is érint, jogosultak lehetnek az ellátásra, azonban csupán a beszédzavarra hivatkozva – amelynek rehabilitációs kezelése nélkülözhetetlen a korábbi életvitelük folytatásának elősegítéséhez – nem válnak jogosulttá az ellátásra.

**1.1.** *Az érintett szaktárcát vezető miniszter* válaszában tájékoztatott, hogy Magyarország által a 2007. évi XCII. törvénnyel ratifikált, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény a fogyatékos személy fogalmát nem taxatív felsorolás formájában határozza meg, hanem egy olyan általános definíciót ad, amely a hangsúlyt nem a testi károsodásra, hanem a *társadalomban való részvétel akadályozottságára* helyezi. Ez a fogyatékossg-fogalom valóban lényegesen nagyobb kört ölel föl, mint amelyet Magyarország – és egyébként jellemzően más európai országok – hatályos jogi szabályozása tartalmaz.

Az Egyezmény által meghonosított szemléletváltás a hatályos hazai szabályozáshoz képest tehát fordulatot jelent, ami vélhetően a magyar jogszabályokban alkalmazott fogyatékos-ság-fogalom újragondolását is szükségessé teszi a jövőben, ennek keretében pedig többek között sor kerülhet a beszéd-fogyatékos embereket érintő szabályozás áttekintésére is.

A tárcavezető kitért arra, hogy a *fogyatékos-sági támogatás* a Fot. értelmében nem a fogyatékos-ság pusztán ténye alapján járó pénzügyi ellátás. Mindezek alapján az általános fogyatékos-ság-fogalom esetleges kiterjesztése tehát nem eredményezi egyúttal a fogyatékos-sági támogatásra jogosultak körének bővülését.

A fogyatékos-sági támogatást kizárólag olyan súlyosan, illetve halmozottan fogyatékos személyek vehetik igénybe, akik önálló életvitelre egyáltalán nem képesek, vagy mások állandó segítségére szorulnak (súlyos fogyatékos-ság).

A szabályozás előkészítése során hosszas szakmai (egyebek mellett orvosszakmai) és társadalmi (fogyatékos személyek érdekképviseleti szervei, Országos Fogyatékosügyi Tanács) vita előzte meg az ellátás személyi hatályára vonatkozó rendelkezések megalkotását.

Az afázia, bár a társadalmi érintkezésben kétségtelenül akadályozottságot jelent, a szaktárca megítélése szerint nem eredményez olyan extrém szociális függést, amely indokoltá tenné a fogyatékos-sági támogatásra jogosító súlyos fogyatékos-ságok körében történő elismerését. Figyelembe kell venni továbbá azt a körülményt is, hogy az afáziát a betegségek nemzetközi osztályozása a máshová nem osztályozott panaszok, tünetek és kóros klinikai és laboratóriumi leletek közé sorolja. Így orvosszakmai megítélés szerint az nem önálló kórkép, hanem más, az agy tevékenységét is érintő megbetegedés (pl. agyvérzés, koponyatrauma) következménye.

A beszéd- és más kommunikációs fogyatékos-sággal élő személyek támogatása körében kiemelendők azon – elsősorban az Augmentatív és Alternatív Kommunikációt (AAK) érintő – szakmai fejlesztések, amelyekkel e zavarral élők helyzetének javulását a tárca elősegíti.

Így 2008-ban az Afázia – Az Újrabeszélők Egyesülete részére a minisztérium forrást biztosított logopédiai ellátás és afáziás klub működtetésére, továbbá az ehhez szükséges eszközök beszerzésére. A Bliss Alapítvány 2009-ben a minisztérium támogatásával valósította meg augmentatív kommunikációs oktatási és módszertani projektjét, melynek során hiánypótló szakemberképzésre került sor.

A szakmai fejlesztések közül kiemelendő továbbá a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhasznú Nonprofit Kft.-nél zajló munka, amelynek eredményeként 2011 márciusára létrejött az augmentatív és alternatív kommunikációt használók fejlesztési stratégiája. Ennek létrehozása abba a hosszabb távú elképzelésbe illeszkedik, amely a jól működő jelnyelvi tolmácsszolgálatok szervezeti bázisán olyan kommunikációs centrumok létrehozását segíti, amelyek a hallássérülteken túl az egyéb kommunikációs fogyatékos-sággal élő – köztük például afáziás – emberek számára is komplex kommunikációs szolgáltatást lesznek képesek nyújtani. A stratégiához több százmillió forintos európai uniós infrastrukturális fejlesztési forrás is társul, amely – a stratégia által meghatározott szakmai kereteket követve – a szolgáltatás tárgyi feltételeit lesz hivatott biztosítani.

A beszéd-sérüléssel érintett emberek számának meghatározásakor komoly problémát jelent a szóban forgó *adatok szenzitív volta*, ezért gyakran még a hivatalos kutatások sem szolgáltatnak megbízható információkat az érintettek köréről.

A 2001-es népszámlálási adatok szerint a beszéd-fogyatékos személyek száma a fogyatékos emberek számához viszonyítva 1,3%, ami megközelítőleg 7500 személyt jelent. (Ez nem csupán az afáziások száma, hanem valamennyi beszéd-fogyatékos – dadogó, pösze, diszfázias, stb. – személyé együttesen.) A miniszteri válasz beérkezésekor a 2011-es népszámlálás vonatkozó adatai még nem álltak rendelkezésre.

Összegezve a fentieket, a miniszter hangsúlyozta, nyitottak a fogyatékos-fogalom ENSZ Egyezményrel összhangban történő újragondolására, ez azonban nem jelenti automatikusan a fogyatékosági támogatásra jogosult súlyosan fogyatékos személyek körének kibővítését. Mindazonáltal az afázia *súlyos formájában* szenvedő személyek a törvény általános személyi hatálya alá tartozhatnak, hiszen kommunikációjuk lehet számottevően korlátozott, s ez kétségtelen hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvételük során.

**1.2.** Az NRSZH elődjének, az *Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet főigazgatójának* tájékoztatása szerint az AFÁZIA Egyesület által felvetett probléma valóban széles társadalmi rétegeket érint.

A Fot-hoz kapcsolódó kormányrendeletet<sup>4</sup> számos alkalommal, kiterjesztő módon módosították. A főigazgató válaszában a jogszabály hatályának további kiterjesztése esetén az alábbi mérlegelést igénylő szempontokra hívta fel a figyelmet. A népesség kb. 95%-ánál a beszédfunkció teljesen vagy dominánsan a bal agyféltekéhez kötődik. A legtöbb balkezestől sok beszédfunkció mindkét féltekére lokalizált, emiatt náluk ritkán alakul ki egyoldali sérülésnél teljes vagy állandó afázia.

Az *aphasia* vagy *dysphasia* a beszédfunkció olyan elvesztését vagy zavarát jelenti, amely a domináns félteke specifikus beszédközpontjai sérülésének vagy diszfunkciójának következménye. (Itt két alapvető funkció károsodhat külön-külön, vagy együtt változatos keveredésben, mégpedig a beszéd megértése, illetve a szavakban való kifejezés.)

A *dysarthria* a beszéd artikulációs zavarát jelenti. Ez létrejöhet a beszédapparátus beidegzési zavarából vagy ezen apparátus mechanikus károsodása miatt.

Az *aphasia* következő típusait lehet megkülönböztetni:

- 1. Broca-aphasia:** a kifejezőképesség súlyos zavara, amely mind a spontán, mind az utasításra történő beszédben és írásban jelentkezik. A megértés relatíve jó, de nem teljesen megőrzött, a kimondott dolgokat jobban megérti, mint az olvasottakat. A Broca-aphasiában szenvedő betegek jelentős részénél egyidejűleg jobb oldali részleges vagy teljes testfél bénulás is észlelhető. A károsodás hátterében a bal oldali agyfélteke beszédcentrumon túli szomszédos agyi részeket érintő érederetű károsodása áll.
- 2. Wernicke-aphasia:** a szimbólumok természetének és jelentésének felismerésére vonatkozó képtelenség, így az érintett személy a hallott beszédet, saját belső gondolatait, vagy a memóriájában tároltakat nem tudja összekapcsolni a korábban megtanult szavakkal, mint szimbólumokkal. Ezek a betegek képtelenek megérteni a beszélt, írott, vagy szimbolikus nyelvet vagy gesztusokat. Jellemző rájuk a folyamatos halandzsza, amelyet természetes, de értelmetlen ritmus és hanglejtés kísér. Rendkívül kevés az, amit környezetük információiból megértenek. Ezen betegség prognózisa rossz. Igen sok aphasiás betegnél az előbbi kategóriák keveredését észleljük.
- 3. Globális aphasia:** a beszédfunkció összes aspektusának kombinált, súlyos fokú elvesztését jelenti, amely a domináns félteke homlok- és halántéklebenyének károsodásának következménye.
- 4. Mutismus:** a beszéd vagy egyáltalán a hangadási képtelenség, amely a bal oldalon a Broca mező előtti terület károsodásának következtében alakul ki, de hisztériában is észleljük ezen tüneteket. Az utóbbi kivétellel valamennyi károsodás egyéb organikus tünettől is jár.
- 5. Vezetékes aphasia:** alapvetően hasonlít a Wernicke-aphasiához, de megtartott a beteg azon képessége, hogy a vizsgáló után szavakat, gyakran hosszú mondatokat elismételjen.

A vonatkozó kormányrendelet módosításai során újabb károsodásokat vettek fel, illetve a feltételeket enyhítették. Ezzel együtt az főigazgató véleménye szerint megállapítható, hogy a

jogalkotó arra törekedett, hogy a jogosultak köre objektív mérésrel meghatározható legyen. Véleménye szerinti másik – inkább a szöveg értelmezéséből kikövetkeztethető – megállapítás, hogy a támogatottak körét inkább a fiatal és középkorú korosztályra akarta kiterjeszteni.

A válaszban foglaltak szerint az afáziás zavarral küzdők esetében a beszéd értésének és kifejezésének objektív mércéje nehezen meghatározható, adott esetben a szimuláció (hisztériamutismus) nehezen bizonyítható.

Az aphasia a legtöbb esetben időskori agyállományt érintő keringési zavarra vezethető vissza, mely az esetek többségében javuló tendenciát mutat, ha a beteg a heveny fázist túléli. Ilyenkor valószínűségi vélemény az esemény bekövetkezése után adható, még végleges értékelés az esemény után egy évvel adható ki.

A főigazgató véleménye szerint a beszédzavarral küzdő személyek ellátásának személyi és tárgyi feltételei országosan nem egyformán biztosítottak. Miután a fenti levezetésből is kitűnik, az idős korosztály aphasiája a legtöbb esetben különböző fokú féloldali bénulással is jár, ezen személyek mozgásszervi és logopédiai rehabilitációt is igényelnek. A teljes rehabilitáció kórházi körülmények között jelenleg nem megoldható, ugyanez vonatkozik ezen nagyszámú beteg lakáson történő rehabilitációjára is.

A főigazgató válaszában kitért arra, hogy természetesen a jogszabály további kibővítésére lehetőség van, de célszerű lenne előzetesen felmérni, hogy ez hány beteget (ellátandó személyt) érint, mekkora szakemberállomány áll rendelkezésre és milyen objektív vizsgálati módszerekkel végezhető el az értékelés.

**1.3.** Vizsgálatom során megkerestem a *Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségért Közhatalmú Nonprofit Kft.* (a továbbiakban: FSZK) ügyvezetőjét is, és álláspontja kifejtésére kértem, miszerint indokoltnak látja-e a fogyatékossgal élő személy fogalmának kiterjesztését az afáziával élőkre, illetve véleménye szerint a fogyatékossgal élő személynek történő nyilváníás mennyiben járulhat hozzá, mennyiben segítheti elő az érintettek életkörülményeinek javulását. (pl. pénzübeli, természetbeni ellátások; ellátási körülmények, rehabilitációs lehetőségek javulása, bővülése, stb.)

Az ügyvezető válaszában kifejtette, álláspontjuk szerint két alapvető probléma mutatkozik a kérdés kapcsán.

a) Mind a Fot.<sup>5</sup>, mind pedig az ENSZ Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény<sup>6</sup> meghatározása szerint a kommunikációban való akadályozottság beleértendő a fogyatékossgal élő személy definíciójába. Ezért a kommunikációban akadályozott személyeket is megilletik ugyanazok a jogok, mint más fogyatékossgai csoportba tartozó személyeket, e jogokat mindkét jogszabály nevesíti.

A jogok érvényesítését biztosító *egységes, egyenlő eséllyel hozzáférhető intézmény és szolgáltatási rendszer azonban hiányzik Magyarországon*, így a rehabilitáció az esetek túlnyomó többségében nem valósul meg. Ezért az az FSZK javaslata, hogy helyzet- és szükségletfelmérést követően indokolt volna szakmaközi egyeztetések során olyan stratégiát és akcióttervet összeállítani, amely vázolja a szükséges lépéseket rövid-, közép- és hosszútávon.

b) A következő problémapont, hogy ha a jogszabályok értelmezése szerint fogyatékossgal élő személynek számítanak a kommunikációban akadályozott személyek is, akkor a Fot. V. fejezetében leírt fogyatékossgai támogatás jogosultsági köréből miért maradtak ki.

A jogalkotói szándék arra irányult, hogy e támogatási formát kizárólag a súlyosan fogyatékos személyek számára kívánja biztosítani. Arról azonban nem rendelkezik információval

az FSZK, hogy a kommunikációban súlyosan akadályozott személyek számára miért nem teszi lehetővé az ellátás igénybe vételét.

Minden bizonnyal tisztázandó szakmai kérdés, hogy elméletileg ki tekinthető kommunikációs akadályozottsága szempontjából súlyosan fogyatékosnak, viszont emellett tisztázandó pénzügyi kérdés, hogy a jogosultsági kör kiszélesítése milyen mértékű költségvetési többletkiadás tervezését irányozza elő.

Az ügyvezető megjegyezte, hogy ez a probléma több társadalmi csoportot érint, többek között az igen nagyszámú, pszichiátriai problémával élő személyek csoportját is.

A fogyatékosági támogatás<sup>7</sup> hozzájárulhat a személy életkörülményeinek javulásához, azonban az, hogy az afáziás célcsoportot szakszerűen ellátni, rehabilitálni képes országosan egységes, egyenlő eséllyel hozzáférhető intézmény- és szolgáltatási rendszer nincs ma Magyarországon, a rehabilitáció legnagyobb akadály.

## **2. AJB-1492/2012. ügy**

A *Magyar Szervátültetettek Szövetsége* egy segélykérő panaszos kérését tolmácsolta számomra. Az érintett 1951-ben született, szervhiánnyal él, jobb tüdejét 1998-ban rosszindulatú daganat miatt eltávolították, krónikus légzési elégtelenségben szenved, 2010-ben bal tüdejében szintén daganat gyanúját véleményezték. Egyedül él, nehéz körülmények között, lakásában nincs víz, elmondása szerint folyamatosan gyermekei, ismerősei segítségére szorul, mert a napi ügyek elintézése is nagy megterhelést jelent számára. Össz-szervezeti egészségkárosodásának mértéke 90%, 2008 és 2009-ben I. csoportú rokkantságot állapítottak meg nála. Fogyatékosági támogatás iránti igényét rendre elutasítják, tekintettel arra, hogy a jelenleg hatályos jogszabályok szerint nem minősül fogyatékosnak.

**2.1.** A *szaktárcától* arra a kérdésre vártam választ, hogy a rendelkezésre álló adatok szerint hány főt érinthet a fent jelzett esetben vázolt probléma Magyarországon, illetve lát-e esélyt a szervhiánnyal élő, illetve szervátültetett személyek külön fogyatékosági csoportba történő sorolására, különös figyelemmel a 2008 májusától hatályos ENSZ Egyezmény alapelveire.

A miniszter kifejtette, hogy a Fot. fogyatékos személynek azt tekinti, aki érzékszervi – így különösen látás-, hallásszervi, mozgásszervi, értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során.

A modern hazai és nemzetközi fogyatékosági szakmai trendek, az ENSZ Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv ma már valóban nem tesz olyan éles különbséget betegségek és a fogyatékoság között, mint amely korábban jellemző volt. Fontos váltást jelentett az egyezmény fogyatékoság-fogalma abból a szempontból is, hogy nem taxatív felsorolásként definiálja a fogyatékoságot, hanem egy ennél elvontabb kritériumot, a *másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalást* állítja középpontba. Ennek alapján a fogyatékoság fogalma egyrészt jelentősen kibővült, másrészt – ahogy arra a preambulum is utal – e fogalom alapján az érintettek köre deklaratív módon nem is határozható meg, folyamatosan változik.

A fogyatékoság fogalmát érintően ezért várhatóan új nevesített kategóriák nem fognak megjelenni a hazai szabályozásban sem, hanem – az egyezmény logikájának megfelelően – *az általános fogyatékoság-fogalom adhat tágabb értelmezési keretet* a jelenleginél. A miniszter utalt arra, hogy a Fot. fogyatékoság fogalmának revíziója továbbra is szerepel a tárca tervei között, de erre csak alapos előkészítő munka után lát lehetőséget.

A megkeresésemre adott válasz óta eltelt időben tudomásomra jutott, hogy a fogyatékosági fogalom felülvizsgálatát a szaktárca megkezdte.

A Fot. általános személyi hatályánál szűkebb a *fogyatékosági támogatásra* jogosultak köre. A Fot. a jogosultság meghatározása során többféle szempont egyidejű érvényesítése érdekében komplex megközelítést követ, azaz a biológiai állapotok felsorolását azok szociális (társadalmi) hatásával kapcsolja össze. A súlyos fogyatékoság a Fot. szerint olyan tartósan vagy véglegesen fennálló állapot, aminek következménye, hogy a súlyosan fogyatékos személy önálló életvitelre egyáltalán nem képes, vagy mások állandó segítségére szorul. Ezt indokolja, hogy a fogyatékosági támogatás célja az esélyegyenlőség biztosítása érdekében, hogy – a súlyosan fogyatékos személy jövedelmétől függetlenül – anyagi segítséggel járuljon hozzá a súlyosan fogyatékos állapotból eredő hátrányok mérsékléséhez.

A fogyatékosági támogatás jogosultsági feltételeire vonatkozó szabályozás felülvizsgálatára és korrekciójára az elmúlt esztendőben fokozatosan került sor, a hatályos szabályozás e többlépcsős módosítás eredményeképpen alakult ki. A módosítások a jogosult kör bővülését eredményezték, azonban a fogyatékosági támogatás eredeti funkciója megmaradt, kizárólag azokat a legsúlyosabb állapotú személyeket támogatja, akiknek különös helyzete ezt megkívánja.

A szervátültetett, illetve a szervhiánnyal élő, valamint az afáziás betegek a hatályos szabályozás szerint valóban nem tekinthetők fogyatékosági támogatásra jogosult súlyosan fogyatékos személynek.

A miniszter hangsúlyozta, hogy a *szervátültetés* önmagában nem vezet fogyatékosághoz és nem képezheti fogyatékosági támogatás alapját. A betegek állapota a beavatkozás előtt sok esetben sokkal súlyosabb, a sikeres műtét után jelentős javulásnak indul. Sokan vissza tudnak helyezkedni munkahelyükre, teljes körű családi és társadalmi életet élnek, sportolnak, stb. Természetesen emellett szükségük lehet preventív tevékenységek végzésére, megfelelő életmód betartására is.

A beadványban szereplő tüdőlebeny eltávolítás önmagában nem okoz szükségszerűen fogyatékoságot [a Szakmai Kollégium Rehabilitációs tagozatának tájékoztatása szerint ez a műtéti beavatkozás évi 250-350 főt érint]. A belső szervek részleges hiánya – például az egyik tüdőlebeny eltávolítása utáni állapot, páros szervek egyikének eltávolítása – nem eredményez teljes szervhiányt, ezen állapot érzékszervi, mozgásszervi, illetve az értelmi képességek akadályozottságával nem jár.

Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár adatai szerint 1997 novemberétől transzplantáción átesett és 2012. március 1-jén életben lévő ellátottak száma az alábbiak szerint alakul: vese transzplantáció: 2682 fő, szív transzplantáció: 96 fő, máj transzplantáció: 262, hasnyálmirigy transzplantáció: 58 fő (utóbbi beavatkozást csak vese transzplantációval együtt végzik)

Az esélyegyenlőség célterületei a fogyatékosági támogatás kérdésénél természetesen jóval szélesebbek, a megoldást ezért a miniszter álláspontja szerint elsősorban olyan akadálymentes környezet, az egyenlő esélyű hozzáférés kialakítása jelentheti, amelyben a fogyatékos emberek az állapotukból fakadó hátrányaik ellenére is képesek valós társadalmi szükségleteik, igényeik alapján a különböző szolgáltatásokhoz hozzáférni. Megítélése szerint a megkeresésben ismertett helyzet elsődlegesen az akadálymentes, integrált környezet és közszolgáltatások kialakítása, segédeszközök, korszerű technikai eszközök alkalmazása révén, s nem az anyagi jellegű hátránykompenzáció eszközével orvosolható leghatékonyabban.

Emellett az állam a jogszabályi feltételeknek való megfelelés esetén a megváltozott munkaképességű személyek megmaradt, fejleszthető képességeire épülő foglalkoztatás központú rehabilitációjának, társadalmi reintegrációjának, foglalkoztatásának elősegítésére, továbbá a kieső jövedelem miatti keresetpótlás érdekében a megváltozott munkaképességű személyek számára

pénzbeli ellátást és szükség esetén rehabilitációs szolgáltatást is nyújt a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény értelmében. Megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira (rokkantsági ellátás, rehabilitációs ellátás) jogosult az, akinek az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján 60 százalékos vagy kisebb mértékű. Az egészségi állapot mértéke egyénenként, valamennyi egészségkárosodást figyelembe véve kerül meghatározásra a komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet alapján. Általában megállapítható, hogy a szervhiánnyal élő, illetve szervátültetett, másrészt az afáziával élő személyek részére állapotuk alapján megállapítható a megváltozott munkaképességű személyek ellátása.

**2.2.** A szervhiánnyal élő panaszos ügyében érkezett megkeresésével kapcsolatban az *NRSZH főigazgatója* szintén utalt arra, hogy a szervhiánnyal élők a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény rendelkezései alapján rokkantsági ellátásra szerezhetnek jogosultságot.

Fogyatékosági támogatásban a Fot-ban meghatározottak részesülhetnek. *Fogyatékoságon az egyén képességeiben valamilyen károsodás miatt bekövetkező kedvezőtlen változást, az alapvető tevékenységek akadályozottságát értjük, ezzel szemben a rokkantság a társadalmi részvétel korlátozottságát jelenti.*

Az esetek nagy számában az akadályoztatás kiküszöbölhető segédeszközök használatával, vagy a környezet megfelelő átalakításával. Magyarországon a fogyatékosági politika célkitűzései az esélyegyenlőség megteremtése jegyében fogalmazódtak meg. Ennek egyik pillére a normalizáció elve, melynek célja, hogy a fogyatékos személyek normális emberi életet éljenek, integrálódjanak a társadalomba. Az integráció egyik alapfeltétele, hogy például akadálymentesítéssel, megfelelő közlekedési eszközökkel segítsük közlekedésüket, átalakítsuk környezetüket.

A másrésztől korszerű technikai eszközök – például hallókészülékek, beszélő számítógépek – révén biztosítható a fogyatékos személyek számára a kommunikáció és információhoz jutás lehetősége. A társadalmi integrálódás érdekében orvosi, pszichológiai eszközök mellett fizikai segédeszközök is igénybe vehető.

A hazai jogi szakirodalom az érzékszervi, mozgásszervi, értelmi képességek akadályozottságát érti fogyatékoság alatt. A jogszabályok a súlyos, egyéb eszközökkel nem javítható akadályozottság meglétét emelik ki. Hallási és értelmi fogyatékoság esetén külön feltétel, hogy a fogyatékos már gyermekkorban kialakuljon, emiatt a társadalmi integráció zavart szenved. A látás elvesztése és a súlyos mozgásszervi fogyatékoság az életkortól függetlenül együtt jár az önálló életvitel nagyfokú nehezítettségével. A beszédzavarral élő személyek esetében a kommunikáció valóban akadályozott, azonban szinte minden esetben másodlagos károsodás, és segédeszközzel vagy egyéb, megtanítható készséggel jól pótolható.

A belső szervek részleges hiánya – például az egyik tüdő eltávolítása utáni állapot – a mindennapi életvitelt nem akadályozza olyan mértékben, mint ahogyan az a fentebb felsorolt esetekben megállapítható. Ezen állapot érzékszervi, mozgásszervi, illetve szellemi képességek akadályozottságával nem jár, ezért nem sorolható a fent említett fogyatékoságok közé.

A főigazgató véleménye szerint a tüdőfél eltávolítása nem eredményez szervhiányt, ugyanígy páros szervek esetén – például egyik vese eltávolítása – sem eredményez teljes szervhiányt. A súlyos betegségben szenvedő személy egészségkárosodása és ápolásra való rászorultsága miatt, I. csoportú rokkantnak minősül. A komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendeletben meghatározott új minősítési rendszer szerint ez E minősítési kategóriának feleltethető meg. Az igénylőt ennek megfelelő pénzbeli

ellátás illeti meg. Valamennyi E kategóriába tartozó személy mások ápolására szorul, így amennyiben a fenti példa besorolható lenne a fogyatékoság támogatásra jogosultak közé, valamennyi esetben indokolt lehetne a súlyos fogyatékoság véleményezése és a fogyatékosági támogatás folyósítása.

Álláspontja szerint a fogyatékosági támogatás egy hátrány kompenzációját jelenti, azonban a fenti esetben a rokkantsági ellátás kiegészítéseként funkcionálna.

**2.3.** Ezen tárgykört érintően is álláspontja kifejtésére kértem az: FSZK ügyvezetőjét.

A Magyar Szervátültetettek Szövetsége beadványához kapcsolódóan általános véleményként fogalmazta meg, hogy a 2007. évi XCII. törvény és a Fot. összehangolása elmaradt, ezért a 2007. évi XCII. törvény szerint fogyatékos személynek tekinthető az eseteírásban szereplő személy hosszan tartó fizikai károsodása miatt, amely korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalását. A Fot. értelmezése szerint azonban nem tartozik a fogyatékos személyek körébe.

Utalt arra, hogy amennyiben helytálló az állítás, hogy egy nemzetközi egyezmény hazai jogszabályba való ültetése magasabb rangú jogszabályként kezelendő, akkor nincs szükség a fogalom kibővítésére, hiszen már beleértendő. Amennyiben az állítás hamis, akkor rendezni kell a két jogszabály közötti ellentmondást.

A fogyatékosági támogatás jogosultsági körébe tartozás kérdésében szintén utalt arra, hogy szakmai és pénzügyi kérdések előzetes tisztázását követően lehetne javaslatot tenni a jogszabály megváltoztatására.

*Tény, hogy a fogyatékosággal élő személyek – a felmérések által is alátámasztottan – túlnyomó többsége rossz anyagi körülmények között, halmozott szociális hátrányok mellett él, ezért a fogyatékosági támogatás életkörülményeik biztosításához szükséges.*

## **A vizsgálat megállapításai**

### **1. Hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság (a törvényi felsorolás alapján ideértve a közszolgáltatást végző szervezet 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. Ezen túlmenően az 1. § (3) bekezdése az alapvető jogok biztos feladatává teszi, hogy tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordítson a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

### **2. Az érintett alapvető jogok 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 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.



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*”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint 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.<sup>8</sup> 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. A nemzetközi joggal összhangban történő értelmezés követelménye szerint az Alaptörvényt és a belső jogszabályokat úgy kell értelmezni, hogy „a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai valóban érvényesüljenek”<sup>9</sup>.

3. 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 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.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup>

4. 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.

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 Alkotmánybírószág 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 Alkotmánybírószág 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 *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.

### **3. Nemzetközi kitekintés**

A nemzetközi gyakorlat megismerése céljából az ombudsmani hálózaton keresztül az alábbi kérdések tekintetében kértem tájékoztatást:

1. Az Egyezmény Preambulumának 1. cikke tartalmazza a fogyatékossgal élő személy definícióját. Az országukban használt fogalom szerint milyen kritériumok alapján minősülhet valaki fogyatékossgal élőnek? Mennyiben felel meg ez a meghatározás az Egyezmény általi definíciónak?
2. A nemzeti jogi szabályozásuk szerint a szervhiánnyal élők, illetve a szervátültetettek fogyatékossgal élőnek minősülnek-e? Milyen indokok alapján döntöttek a minősítés mellett/ellen?
3. A nemzeti jogi szabályozásuk szerint az afáziás személyek fogyatékossgal élőnek minősülnek-e? Milyen indokok alapján döntöttek a minősítés mellett/ellen?

Az alábbi országok jogvédő szervei osztották meg gyakorlati ismereteiket a témával összefüggésben:

**Norvégia**

A norvég válaszlevél előzetesen utal arra, hogy Norvégia várhatóan 2013 júniusában ratifikálja az ENSZ Egyezményt.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmáról és az egyenlő esélyekről szóló törvény nem határozza meg a fogyatékoság fogalmát. A válasz utal a kormány által a törvényjavaslathoz készített indokolásban leírt definícióra, mely szerint *a fogyatékoság a természetes személy olyan fizikai vagy szellemi állapotának meghatározása, melyben valamely testrész vagy valamely testi funkció sérült vagy hiányzik. A fogyatékoság egyes formái között nem lehet megkülönböztetést tenni azok fennállásának időtartama vagy súlyossága szerint.* (Hozzáteve, hogy pl. a törött láb természetesen nem tartozik ebbe a kategóriába.) A hátrányos megkülönböztetés tényének vizsgálatakor csupán az számít, hogy az illetőt kifejezetten a fogyatékosága miatt érte diszkrimináció. Az említett törvény által biztosított védelem mind a szervhiányos vagy szervátültetett, mind az afáziával élők védelmére kiterjed, amennyiben ezen állapotuk miatt részesültek kedvezőtlenebb bánásmódban. A norvég válaszlevélben mellékelten megküldött törvény ugyanakkor nem tartalmaz külön utalást a szervhiányos, szervátültetett vagy afáziával élő személyekre.

### ***Finnország***

A Fogyatékosok támogatásáról és ellátásáról szóló törvény kimondja, hogy *fogyatékossgal élő az a személy, aki valamely fogyatékossg vagy betegség következtében hosszú távon különleges nehézségekbe ütközik a mindennapi életben szokásos tevékenységek végzése során.* A finn jogrendszer nem kategorizál fogyatékossgai típusokat betegségek vagy különböző testi fogyatékossgok szerint. Finnország már aláírta, de még nem ratifikálta az ENSZ Egyezményt.

*A támogatásokat és ellátásokat az adott személyek egyéni szükségleteitől függően biztosítják, nem a fogyatékossg típusai alapján.* Ennek megfelelően a fogyatékossgal élők egyetlen csoportja – köztük a szervhiányos, szervátültetett vagy afáziával élő – sincs kizárva a társadalombiztosítási önkormányzatok által nyújtott ellátások és támogatások köréből. Példaként említi a fogyatékosok számára nyújtandó tolmácsszolgáltatásról szóló törvényt, amely biztosítja ezt a szolgáltatást minden siketnek, hallássérültnek, siket-és vaknak és olyan személynek, aki komoly beszédzavarral küzd. Ennek költségeit a finn társadalombiztosítás fedezi. A háttérszabályozásról szólva a levél hangsúlyozza, hogy a nemzeti szabályozás fogyatékosokat érintő legfontosabb alapelvei az egyenlő bánásmóddhoz, a részvételhez és a kedvező bánásmóddhoz való jog. A jogszabályok ennek érvényesülését az élet valamennyi területén biztosítják (tolmácsolás és fordítás, lakás átalakítás, személyes közreműködés, szállítási szolgáltatások, rehabilitációs szolgáltatások és ellátások, otthonápolás, elhelyezés megfelelő intézményekben, munkahely keresés és munkahely megőrzés elősegítése).

### ***Portugália***

A fogyatékosok védelméről, rehabilitációjáról és esélyegyenlőségének elősegítéséről szóló törvény definíciója szerint *fogyatékos az a személy, aki valamely testrész vagy testi funkció (veleszületett) hiánya vagy utólagos elvesztése következtében korlátozottan vagy nagy nehézségek árán tud másokkal egyenlő módon részt venni a mindennapi életben.*

Ugyanakkor a portugál szabályozás a fogyatékossg eltérő kategóriáit alakította ki a cselekvőképesség korlátozottságának mértékétől függően. Ezek változhatnak attól függően, hogy a fogyatékossg megállapítását milyen célból kérték (pl. szociális támogatások igénybeviteléhez, állandó parkolóhely biztosításához vagy adókedvezmény érvényesítéséhez). Jelenleg a munkavégzés során vagy betegség miatt bekövetkezett fogyatékossgai fajták nemzeti listája tartalmazza az egyes kategóriákat. *A portugál ombudsman a közelmúltban, saját hatáskörben tartott vizsgálat eredményeképpen megállapította, hogy a fogyatékossgai kategóriák ilyen módon*

történő szabályozása nem teszi lehetővé a fogyatékos személyek egyéni igények szerint történő ellátását illetve az egyes támogatások ennek megfelelő biztosítását. Folyamatban van az új kritériumlista összeállítása.

### **Szlovákia**

A szlovák diszkrimináció-elleni szabályozás nem tartalmazza a fogyatékoság általános definícióját. A diszkriminációval szembeni védelemről és az egyenlő esélyekről szóló törvény az alábbiakat mondja ki: tilos a hátrányos megkülönböztetés nemre, vallásra vagy meggyőződésre, faji, nemzeti vagy etnikai hovatartozásra, fogyatékosagra, korra vagy szexuális beállítottságra, családi állapotra, színre, nyelvre, politikai vagy egyéb véleményre, etnikai vagy társadalmi származásra, tulajdonra vagy más státuszra való hivatkozással.

*A társadalombiztosítási szabályok körében a súlyosan fogyatékos személyek részére nyújtható pénzügyi támogatásokról szóló törvény szerint súlyos fogyatékoság akkor állapítható meg, ha az egészségkárosodás legalább 50%-os. Az egészségkárosodás alatt értendő valamely fizikai, érzékelési vagy mentális képesség hiánya vagy fogyatékosága, amennyiben az adott állapot legalább 12 hónapig fennáll. Az egészségkárosodás mértékét orvosi vizsgálatot követően állapítják meg. A levél utal arra, hogy a szervhiányos, szervátültetett és afáziával élő személyek is csak abban az esetben lesznek jogosultak a fogyatékosok részére megállapítható támogatásokra, amennyiben az ebből adódó egészségkárosodásuk legalább 50%-os.*

### **Bulgária**

Bulgária 2012 februárjában ratifikálta a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményt. A kormány és a civil szervezetek szakértőinek részvételével jelenleg zajlik a hazai jogszabályok Egyezménnyel történő összehangolása.

A bolgár fogyatékos-ügyi szabályozás alapja a fogyatékos személyek integrációjáról rendelkező törvény, valamint az orvosszakértő által végzendő állapotfelmérést szabályozó rendelet. Várhatóan ezeket is módosítani kell, elsősorban a pszichoszociális és értelmi fogyatékos személyekre valamint ezek gyámságára vonatkozóan.

*A fogyatékosok integrációjáról szóló törvény értelmében fogyatékoság minden, az egyén anatómiai és fiziológiai felépítésében vagy mentális egészségében fennálló hiány vagy zavar. Teljesen és maradandóan cselekvőképtelen az a személy, aki anatómiai, fiziológiai vagy intellektuális fogyatékoságából adódóan teljesen és maradandó jelleggel akadályozva van abban, hogy úgy és azt cselekedjen, ahogy és amit egy egészséges személy tehet, és akinél az orvosszakértői felmérést végző testület legalább 50%-os mértékű munkaképesség csökkenést vagy fogyatékoságot állapított meg.*

A válaszevél a továbbiakban utal arra, hogy az ENSZ emberi jogi főbiztosa által közzétett, a hivatkozott Egyezmény monitoringjáról szóló kiadvány szerint az Egyezmény nem tartalmaz a fogyatékosagra vonatkozóan egy általános, szigorúan értelmezendő definíciót, inkább csak iránymutatást ad annak meghatározásához. Nem zárja ki ugyanakkor a nemzeti jogokban történő meghatározás lehetőségét olyan esetekben, amikor arra kifejezetten szükség van (pl. a foglalkoztatás vagy a társadalombiztosítás területén).

A bolgár jog szerint a fogyatékoság két felmérés/vizsgálat együttes eredményeként állapítható meg: orvosszakértői és társadalmi. Az orvosszakértői állapotfelmérésre a fent említett rendeletben előírtaknak megfelelően kerül sor, a munkaképesség csökkenés mértékének és a fogyatékoság formájának megállapításával. Ennek alapján lesznek jogosultak a különböző ellátásokra illetve támogatásokra. A rendelet az afázia öt különböző mértékét határozza meg, a szervhiányosságról azonban nem szól. A szervátültetettekről három vonatkozásban szól a rendelet: májátültetésen átesett, csontvelő átültetésen átesett és a veseátültetésen átesett személyek.

#### **4. Az ügy érdemét érintő megállapításaim**

Amint azt korábbi vizsgálataim során mindig, most is szem előtt tartottam azt az – ombudsmani típusú jogvédelem szempontjából is releváns – általános érvényű alkotmánybíróági megállapítást, miszerint a tudományos igazságok kérdésében állást foglalni csak maga a tudomány lehet kompetens,<sup>12</sup> *a tudományos igazságok, szakkérdések eldöntésére a tudomány és nem a jogvédelem képviselői hivatottak*. Így abban a kérdésben állást foglalni, hogy az afáziával és szervhiánnyal élő, illetve szervátültetett emberek fogyatékossgal élő személylé minősíthetők-e, nem áll módomban.

Az ENSZ Egyezmény, és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv 2007. évi ratifikálásával Magyarország is kötelezettséget vállalt az Egyezményben foglaltak megtartására.

Az Alaptörvény *Q)* cikk (2) és (3) bekezdése arról rendelkezik, hogy 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. Miután Magyarország ratifikálta az ENSZ Egyezményt, elkötelezte magát az abban foglaltak végrehajtása mellett.

A kormány az elmúlt évben elfogadta a 1056/2012. számú határozatát, az új Országos Fogyatékosügyi Program végrehajtásának 2012-2013. évekre vonatkozó intézkedési tervéről, amelyet az OFT a legutóbbi ülésén véleményezett. Ez az intézkedési terv két vonatkozásban is nevesítetten tartalmazza a Fot. módosításának szükségességét, így a fogyatékossgal élő személy definíciójának az ENSZ Egyezmény fogalom-meghatározásához való igazítását is, mely előkészítésének határidejét 2012. szeptember 30-ban jelölte meg.

Értesüléseim szerint a programban foglaltak végrehajtása megkezdődött, a fogyatékossgal fogalom felülvizsgálatát a szaktárca megkezdte. Ugyanakkor szükségesnek tartom a panaszbeadványokban felvetettek és az ombudsmani jogvédő feladatom során tudomásomra jutott álláspontokat az érintettek elé tájni. Ahogyan arra korábbi jelentéseimben<sup>13</sup> is rámutattam, problémát jelent, hogy a hazai jogrendszerben nem létezik *egységes definíció a „fogyatékossgal élő személy” meghatározására*, a fogalmak sokfélesége az egyes jog- és szakterületek különbözőségeiből fakad.

Mindezekre tekintettel vizsgálatomat kiterjesztettem a hazai joggyakorlatban használatos fogyatékossgal fogalom felülvizsgálatára, tekintettel arra, hogy mindkét panasz alapproblémája a hazai joggyakorlatban alkalmazott fogyatékossgal kör ENSZ Egyezménytől eltérő, szűkebb értelmezéséből fakad.

#### **A fogyatékossgal fogalom egységességének hiányát érdemben érintő előzményi ügyek**

Az ombudsmani vizsgálatok a társadalmi szerepvállalás *két jelentős területét*, úgymint a felsőoktatás és a munkavállalás tárgykörét is érintették. Az *AJB-2990/2012. számú ombudsmani vizsgálat során* az ELTE rektora is utalt arra, hogy a fogyatékos hallgatókkal kapcsolatos hazai jogszabályi környezet és annak alkalmazása eltér az ENSZ Egyezménytől, mivel 2006 óta bővült a fogyatékossgal Egyezmény szerinti fogalma, az Egyezmény e körbe tartozónak tekinti a pszicho-szociális fogyatékossgal is. Ugyanakkor a pszicho-szociális fogyatékossgal élő emberek Magyarországon nem jutnak kedvezményekhez, mivel idehaza a jogszabályok a fogyatékossgal fogalmát szűkebben szabályozzák.

A rektor válaszában kiemelte, hogy elsőként annak tisztázása szükséges, ki tekinthető *fogyatékossgal élő hallgatónak*. A kiinduló pontot az ENSZ Egyezmény 1. cikke jelenti, amely értelmében *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.

A Fot. 4. § a) pontja értelmében *fogyatékos személy*: az, aki érzékszervi - így különösen látás-, hallásszervi, mozgásszervi, értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során.

Az alanyi kört mind az új nemzeti felsőoktatásról szóló törvény, mind a régi felsőoktatási törvény (Ftv.)<sup>14</sup> azonos szövegezéssel az alábbiak szerint határozza meg: *fogyatékossgal élő* hallgató (jelentkező) az a hallgató (jelentkező), aki testi, érzékszervi, beszéd fogyatékos, autista, megismerés és viselkedés fejlődési rendellenességű.

Összevetve a fenti jogszabályi rendelkezéseket, a fogyatékos, illetve a fogyatékossgal élő személy megjelölése és a fogalom által lefedett személyi kör – különösen az Egyezmény és a Fot. szabályait figyelembe véve – nem egységes, ugyanígy a régi és az új Ftv. fogalomhasználata is eltér az Egyezmény által használt definíciótól, hiszen az sokkal szélesebb körben határozza meg az e csoportba tartozhatók körét. Ebből következően az Ftv. taxatív felsorolása nem nevesíti a pszicho-szociális fogyatékossgal élőket, mely a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, valamint az esélyegyenlőség biztosításának követelményébe ütközik és egyben a művelődéshez való joggal összefüggő visszasságok okoz.

Az *AJB-3330/2010. számú ombudsmani jelentés* hangsúlyozta azt is, hogy az Egyezmény hitelesnek számító angol szövegében a fogyatékossgal definíciója nem egy kizáró meghatározás, hanem explikatív felsorolás arról, hogy a fogyatékossgal milyen típusú károsodások okozhatják. Az angol szöveg fizikai, mentális és értelmi fogyatékossgal említ, amelynek a magyar fordítás nem felel meg. A mentális fogyatékossgal angol megfelelőjét azon személyekre alkalmazzák, akik pszichiátriai betegsége olyan mértékű, hogy számottevően befolyásolja a főbb életfunkcióikat, tevékenységeket is. (ilyen pl. a gondolkodás, kommunikáció, alvás vagy tanulás). A magyarban a mentális fogyatékossgal kifejezés használata ettől különböző tartalommal jelent meg, általában az értelmi fogyatékossgal megfelelőjeként volt használatos. Az angol *mental disability/impairment* magyar megfelelőjeként a szakirodalom vagy a „pszichiátria beteg” vagy a „pszicho-szociális” fogyatékossgal kifejezést alkalmazza. Így a jogszabályok fogyatékos személyek számára biztosított jogai, többletvédelme sem terjed ki a pszicho-szociális fogyatékossgal élőkre. A Fot. nem felel meg az Egyezménynek sem abból a szempontból, hogy egy zárt felsorolással határozza meg a fogyatékossgal fogalmát, sem abból a szempontból, hogy egy fordítási megoldás nem képezi le az Egyezményben megjelölt csoportokat.<sup>15</sup>

Ezen túlmenően az *AJB-2618/2012. számú jelentésben* szintén felhívtam a figyelmet arra, hogy a „megváltozott munkaképességű személy” fogalomkör túl tág, és több homogén csoportot foglal magában, úgy, mint az egészségkárosodottak és a fogyatékossgal élőket. Véleményem szerint az egyes csoportokon belül is jelentős eltérések lehetnek az egészségkárosodás, illetve a fogyatékossgal mértékét illetően. Ebből az következik, hogy az egészségkárosodott és a fogyatékossgal élő személyek életminősége, a környezetükhöz való alkalmazkodási képessége, foglalkoztathatóságuk mértéke széles skálán mozog, így a munka világába való hosszú távon eredményes beilleszkedésük csak egy sokkal differenciáltabb és célcsoport-specifikusabb módszertanon alapuló foglalkoztatási és támogatási rendszerben biztosítható.

### **A fogalomhiány jelentősége**

Az ombudsmani jelentéseken túl a Fogyatékosügyi Magyar Civil Caucus ENSZ Egyezményről készített Párhuzamos Jelentésében kifejtettek is megerősítik a megkeresésre

beérkezett válaszokban foglaltakat. A Jelentés hangsúlyozza, hogy a magyar jogszabályi környezetben a fogyatékoság, illetve a fogyatékosággal élő ember egységes meghatározása hiányzik. Különböző jogszabályok eltérő definíciókat alkalmaznak. A Fot-ban használt definíció a Jelentésben foglaltak szerint több szempontból nem felel meg az Egyezmény rendelkezéseinek:

1. taxatív felsorolást ad, ellentétben az Egyezménnyel, amelyik példálózó felsorolással él, megfelelve a fogyatékoság fejlődésben lévő értelmezésének,
2. a magyar jogszabály alapján nem minősülnek fogyatékosággal élő személyeknek a (tartós) mentális károsodással élő pszichiátriai betegek,
3. a Fot. a fogyatékoság medikális modelljét veszi alapul, amennyiben a fogyatékoság és a társadalmi részvétel hátrányosságát a személy hiányzó képességeiben gyökerezteti,
4. küszöbfeltételt ír elő, amennyiben a képességhiánynak jelentős mértékűnek, vagy teljesnek kell lennie, ahhoz, hogy a törvény hatálya alá essen. Az egyezmény ilyen küszöböt nem ismer, a non-diszkrimináció tekintetében nem tesz különbséget az „enyhe” és „súlyos” fogyatékoságok között.

Az Egyezmény preambulumban foglaltak szerint a részes államok elismerik, 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. Épp ezért a társadalmi integráció előmozdítása érdekében elsődlegesen annak van jelentősége, hogy a fogalom meghatározás követni tudja a felmerülő igényeket, változásokat és ennek érdekében a jogalkotó köteles megteremteni a feltételeket a felülvizsgálat megfelelő szakmai lefolytatásához.

Az NRSZH állásfoglalása szerint alapvető probléma, hogy mindeközéig nem történt előzetesen felmérés arra vonatkozóan, hogy az afáziával élők esetében hány ellátandó személyt érint, ahogyan az sem került megállapításra, hogy milyen objektív vizsgálati módszerekkel végezhető el az afáziával élők orvosszakmai értékelése.

Ahogyan arra a fentebb ismertetett válaszok is kitértek, a Fot. a fogyatékoság fogalmát szűkebben értelmezi az Egyezmény szövegénél. A magyar fogyatékosügyi szabályozás *a képességek hiánya* alapján differenciál, és így tesz különbséget a látás-, hallás-, mozgássérült, autista, értelmi vagy halmozottan fogyatékos személyek között. Az ENSZ Egyezmény ezzel szemben *a társadalmi szerepvállalás korlátozottságát* emeli ki és ez alapján határozza meg a fogyatékosággal élő személy fogalmát.

Egyetértek a minisztérium által kifejtettekkel abban, hogy a társadalmi integráció nem kizárólag támogatások útján valósítható meg, hanem nagyrészt az akadálymentes környezet, az egyenlő esélyű hozzáférés kialakítása jelentheti, amelyben a fogyatékosággal élő emberek az állapotukból fakadó hátrányaik ellenére is képesek valós társadalmi szükségleteik, igényeik alapján a különböző szolgáltatásokhoz hozzáférni.

Ugyanakkor az is tény, hogy az akadálymentesítésre, az egyenlő esélyű hozzáférésre vonatkozó joganyagokban szereplő határidők nagy része már – többszöri halasztás után, számottevő eredmény megvalósítása nélkül – lejárt. (Például az állami, önkormányzati közhasználatú létesítmények akadálymentesítésének határideje 2010. december 31. volt, a Fot. 29.§ a szerint a közlekedési rendszereknek, tömegközlekedési eszközöknek, utasforgalmi létesítményeknek, jelző- és tájékoztató berendezéseknek legkésőbb 2010. január 1-jéig kellett akadálymentesnek lenniük. A közszolgáltatást nyújtó szervezetek akadálymentesítési határideje majd 2013. december 31-én jár le.) Kiemelten fontos, hogy a jogszabályi környezet megfelelő megalkotásán túl, a jogok érvényesítését biztosító *egységes, egyenlő eséllyel hozzáférhető*

*intézmény és szolgáltatási rendszer kialakítása biztosítja, hogy a jogszabályok ne csupán kiüresedett, hanem valódi tartalommal bíró, az érintettek számára valóban megvalósuló egyenlő esélyt nyújtson.*

Az Alkotmánybíróság 40/2012. számú határozatában szintén rögzíti, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése kifejezetten nevesíti a fogyatékossgal élöket, a XV. cikk (2) bekezdése pedig tiltja a fogyatékossgal szerinti hátrányos megkülönböztetést. A testület utal arra, hogy a különböző jogágak különböző fogyatékossgal-fogalommal dolgoznak. A fogyatékos személyeket a társadalombiztosítási jog sokáig „rokkantnak” nevezte, de aztán átvette a munkajogban korábban is jellemző „csökkent/megváltozott munkaképességű munkavállaló” megjelölést. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény a „fogyatékossgal” és a „fogyatékkal élö” kifejezéseket használja, anélkül, hogy azokat definiálná.

A Fot. jogi definíciója figyelembe veszi a személyek bizonyosfajta egészségügyi fogyatkozását, és az ennek következtében kialakuló szociális hátrányt, valamint az állapot tartósságát. Mégsem kellően inkluzív, mert nincs tekintettel azokra a személyekre, akiknek valamilyen más típusú tartós egészségkárosodás (például cukorbetegség) miatt volna szükségük a különös alkotmányos védelemre. Az Alkotmánybíróság ezért az Alaptörvény értelmezésekor azt a fogalom-meghatározást vette alapul, amelyet az ENSZ keretében létrejött, a Fogyatékossgal élö személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzökönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény alkalmaz. Az egyezmény 1. cikke szerint „fogyatékossgal élö 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 Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése tehát, amikor fogyatékkal élöket említ, e személyi kör számára követel az esélyegyenlőséget támogató intézkedéseket.

*Álláspontom szerint az Egyezményhez történö igazítás alapvetö és elvi kiinduló feltétel, mely Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségébö is fakad. A támogatási rendszer kialakítása csak ezt követően és ennek figyelembevételével, ennek keretei között történhet, mely során a jogalkotónak kiterjedt, több szempontú szakmai egyeztetéseken alapuló mérlegelési lehetősége van, ám a társadalmi részvételhez szükséges kiegyenlítés – mint fő szempont – figyelembevétele miatt bizonyos csoportok (mint a panaszokban is jelzett az afáziával és szervhiánnyal élök) elvi kizárása ellentétes az alkotmányos követelményekkel.*

*Mindebbö következően megállapítom, hogy a jelenleg hatályos jogszabályi környezet nem felel meg a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a Fogyatékossgal élö személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményben rögzített jogelvi és fogalom meghatározásnak, a hazai fogyatékos fogalom és az Egyezmény fogyatékos fogalmának jogszabályi összehangolása elmaradt, e mulasztás pedig a jogállamiság elvébö fakadó jogbiztonság és az esélyegyenlőség biztosításának követelményével összefüggö visszásságot idéz elő és tart fenn az érintettek vonatkozásában.*

## Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggö visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. § alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy az Egyezménynek történö megfelelés érdekében kezdeményezze a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.) módosítását, majd ezt



követően a támogatási rendszer felülvizsgálatát, melynek során fordítson kiemelt figyelmet a jelentésben foglalt megállapításokra.

Budapest, 2013. február

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

<sup>1</sup> Vö. Ajbt.1.§ (3) bek.

<sup>2</sup> A vizsgálat megindításakor: Nemzeti Erőforrás Minisztérium

<sup>3</sup> Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény

<sup>4</sup> A súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) kormányrendelet

<sup>5</sup> Az 1998. évi XXVI. törvény 4. § a) pontja alkalmazásában fogyatékos személy az, aki érzékszervi – így különösen látás-, hallásszervi, mozgásszervi, értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során.

<sup>6</sup> E jogszabály vonatkozásában 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.

<sup>7</sup> A fogyatékosági támogatás havi összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 65%-a (2013-ben 18.525 Ft) a látási fogyatékos, a hallási fogyatékos, az értelmi fogyatékos, az autista és a mozgásszervi fogyatékos személyek esetében; 80%-a (2013-ben 22.800 Ft) a halmozottan fogyatékos, valamint a fogyatékoság olyan esetében, amikor a súlyosan fogyatékos személynek az önkiszolgálási képessége teljesen hiányzik.

<sup>8</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

<sup>9</sup> 53/1993. (X. 13.) AB határozat

<sup>10</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>11</sup> Halmai 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.

<sup>12</sup> 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 182.

<sup>13</sup> AJB-3330/2010., AJB-2618/2012., AJB-2990/2012. számú jelentések

<sup>14</sup> Régi Ftv. 147. § 8. pont, új Ftv. 108. § 6. pont

<sup>15</sup> Központ a Mentális Sérültek Jogaiért Alapítvány (MDAC) tanulmánya a pszicho-szociális fogyatékosággal élő személyek jogairól a „Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló Egyezmény” tükrében

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-1260/2012 ügyben**

Előadó: dr. Rigó Anett

#### **Az eljárás megindítása**

Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzat jegyzője (a továbbiakban: jegyző) azért fordult Hivatalomhoz, mert álláspontja szerint a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség a Csepel III. Erőmű Kft. részére úgy adott egységes környezethasználati engedélyt kombinált ciklusú gázturbinás erőmű létesítésére és üzemeltetésére, hogy a jegyző szakhatósági állásfoglalását nem vette figyelembe. Ennek következtében az erőmű légszennyezőanyag-kibocsátása veszélyeztetheti a XI. kerületben élők egészséghez és egészséges környezethez való jogát. A panaszos megítélése szerint a levegőtisztaság-védelem területén történt jogszabályváltozások jelentős visszalépést jelentenek a korábbi védelmi szinthez képest, ezért ellentétesek az Alaptörvényben rögzített egészséges környezethez való joggal.

A panasz kapcsán felmerült az egészséges környezethez 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 Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: Felügyelőség) igazgatóját és tájékoztatást kértem az ügyről.

### **Megállapított tényállás**

A Felügyelőség válasza, valamint a rendelkezésemre álló iratok alapján a következő tényállást állapítom meg.

A Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség a KTVF: 4214-30/2011. ikt. számon egységes környezethasználati engedélyt adott a Csepel III. Erőmű Kft. részére a Budapest 210146/78, 210146/113 és 210146/119 hrsz. alatt található kombinált ciklusú gázturbinás erőmű létesítésére és üzemeltetésére.

Az engedélyezési eljárás kezdetekor hatályos, a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II.4.) Korm. rendelet (a továbbiakban: régi kormányrendelet) 5. § (5) bekezdés a) pontja alapján a létesítendő pontforrás hatásterülete több budapesti kerület területét is érintette, ezért a Felügyelőség az engedélyezés során megkereste valamennyi érintett önkormányzat, így Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzat jegyzőjét is. A 2011. január 15-én hatályba lépett, a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII.23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: új kormányrendelet) azonban hatályon kívül helyezte a folyamatban lévő ügyek esetén is a régi kormányrendelet hatásterületre vonatkozó előírásait. Az új kormányrendelet 2. § 14. pontja alapján a helyhez kötött pontforrás hatásterülete a vizsgált pontforrás körül lehatárolható azon legnagyobb terület, ahol a pontforrás által maximális kapacitáskihasználás mellett kibocsátott légszennyező anyag terjedése következtében a vonatkoztatási időtartamra számított, a légszennyező pontforrás környezetében fellépő leggyakoribb meteorológiai viszonyok mellett, a füstfáklya tengelye alatt várható talajközeli levegőterheltség-változás vagy az egyórás (PM<sub>10</sub> esetében 24 órás) légszennyezettségi határérték 10%-ánál nagyobb, vagy a terhelhetőség 20%-ánál nagyobb. A fentiek szerint meghatározott kritériumok alapján a létesítendő légszennyező pontforrások esetében a Felügyelőség hatásterületet nem állapított meg, ezért az engedélyezési eljárásban már nem volt szükség az érintett önkormányzatok szakhatósági állásfoglalásainak beszerzésére. A panaszos önkormányzat megítélése szerint a levegőtisztaság-védelem területén történt jogszabályváltozások jelentős visszalépésnek tekinthetők és így sértik az egészséges környezethez való jogot.

Az engedélyezési eljárás kezdetén a jegyző I-228-11/2010. számú szakhatósági állásfoglalásában a tervezett tevékenységhez nem járult hozzá. A szakhatósági állásfoglalás indokolásában arra hivatkozott, hogy a beruházás sérti az erőmű környezetében élő emberek egészséges környezethez való jogát, és gátolja a törvényben meghatározott önkormányzati feladat, az egészséges életmód feltételeinek elősegítését célzó önkormányzati környezetvédelmi program eredményes végrehajtását. A beruházást továbbá ellentétesnek találja a képviselő-testület 2010. március 18-i 80/2010./XI.ÖK/(III.18.) sz. határozatában elfogadott, a 2010-2014. közötti időszakra vonatkozó Kerületi Környezetvédelmi Program I.2. pontjával, mely egyértelműen állást foglal a kerület levegőterhelési szintjének csökkentése mellett.

A környezetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. Korm. rendelet 4. számú mellékletének 4. pontja alapján a jegyző szakhatósági állásfoglalását a helyi környezet- és természetvédelemre kiterjedően adja meg. Szakhatósági állásfoglalásában előírást tehet a helyi környezet- és természetvédelemre kiterjedően, amennyiben van olyan helyi rendelet, amely az országos hatályú jogszabályoknál szigorúbb

szabályokat állapít meg. Amennyiben ilyen rendelet nincs, akkor ezt a tényt kell a szakhatósági állásfoglalásban rögzíteni.

A jegyző azonban szakhatósági állásfoglalásában döntését nem a helyi környezetvédelmi és természetvédelmi rendelettel indokolta, nem jelölt meg olyan természet- és környezetvédelemre kiterjedő helyi rendeletet, amely az erre vonatkozó országos hatályú jogszabályoknál szigorúbb, ezért a Felügyelőség a jegyzőt ismételten megkereste. A megkeresésre a jegyző szakhatósági állásfoglalásában továbbra sem járult hozzá a tervezett tevékenységhez, amely döntését helyi környezet- és természetvédelmi jogszabállyal indokolni nem tudta. Az újabb szakhatósági állásfoglalás indokolásában a jegyző megerősítette, hogy az önkormányzat alapvető feladata a helyi lakosság egészséges életmódjának biztosítása és a környezetveszélyeztetés elleni védelme, ezért a helyi környezet- és természetvédelmi kérdésekben külön helyi rendelet megalkotása nélkül is jogosult a kerületi lakosság érdekeinek képviselésére, védelmére.

Az engedélyezési dokumentáció készítője számítással igazolta, hogy az új kormányrendelet 2. § 14. pontjában meghatározott kritériumok alapján a létesítendő légszennyező pontforrások esetében hatásterület nem állapítható meg. A Felügyelőség a fentiek alapján – figyelembe véve, hogy Budapest XI. kerületét a tevékenység hatásterülete nem érinti – a XI. kerületi jegyző szakhatósági állásfoglalását nem vette figyelembe.

Az alkotmányos alapjogok biztosítása veszélyeztetésének kérdésével kapcsolatosan a Felügyelőség azonban figyelembe vette a létesítendő erőmű hatásait, ezért a jogszabályokban előírtaknál szigorúbb kibocsátási határértéket állapított meg a létesülő gázturbina pontforrásaira vonatkozóan. A megállapított határértékek megfelelnek az elérhető legjobb technikát meghatározó „Útmutató az elérhető legjobb technika meghatározásához a nagytüzelő berendezések engedélyeztetése során” című dokumentációnak. A légszennyezettség-határértékek teljesülését a Felügyelőség a főváros területén 12 ponton folyamatosan vizsgálja. A határértékek nem teljesülése esetén a Felügyelőség és Budapest Főváros Főpolgármestere megteszi a szükséges rövid- és hosszú távú intézkedéseket. Az intézkedések lehetőséget adnak az egységes környezethasználati engedéllyel rendelkező üzemek korlátozására is. Az egységes környezethasználati engedélyben a Felügyelőség a tevékenység hatásterületének meghatározása során megállapította, hogy a tervezett tevékenységre levegőtisztaság-védelmi szempontból a hatályos jogszabályok alapján védelmi övezetet nem kell kialakítani, hatásterület nem állapítható meg.

### **Érintett alapvető jog**

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)

### **Alkalmazott jogszabályok**

- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény
- a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25.) Korm. rendelet
- a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II.14.) Korm. rendelet
- a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII.23.) Korm. rendelet
- a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat

ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII.23.) Korm. rendelet

## **A vizsgálat megállapításai**

**I.** 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. 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.

**II.** 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 rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával 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 ez a jog 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 [996/G/1990. AB].

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. 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.

A Felügyelőség igazgatójának válasza, a mellékelt dokumentumok, valamint az idézett jogszabályhelyek alapján a Felügyelőség eljárásával kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tapasztaltam. A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII.23.) Korm. rendeletet a jövő nemzedékek biztosa korábban már véleményezte, eljárása során az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos aggályokat nem állapított meg. Ugyanakkor felhívta a jogalkotó figyelmét, hogy a jogszabályból hiányzik a hatásterület általános fogalmának

meghatározása, amelynek következtében a rendelet további rendelkezései nehezen értelmezhetők. Tekintettel arra, hogy az adott jogszabály az állásfoglalás kiadása óta nem változott, ezt a megállapítást továbbra is fenntartom.

### **Intézkedésem**

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, külön intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2013. június

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-1569/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne  
dr. Kozicz Ágnes

### **Az eljárás megindítása**

Az elmúlt időszakban több panaszos fordult hivatalomhoz azt sérelmezve, hogy az illetékes egészségbiztosítási pénztár – a terhességi gyermekágyi segély, vagy a gyermekgondozási díj folyósításának időtartama alatt – utólagos ellenőrzés keretében megvizsgálta az ellátás igénybe vételét megelőzően fennállott munkaviszonyukat, majd ezt követően – arra hivatkozással, hogy a szerződéskötésre nem a tényleges munkavégzés miatt, hanem a társadalombiztosítási ellátások megszerzése céljából került sor – elrendelte a biztosítottak nyilvántartásából való törlését, és kötelezte őket a már kifizetett ellátás visszafizetésére.

A panaszok alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, tisztességes hatósági eljáráshoz 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.

### **Érintett alapvető jogok és alapelvek**

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *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 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.”)

### **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.)
- 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

### **A megállapított tényállás**

Egymástól függetlenül két, terhességi-gyermekágyi segélyben (TGYÁS) illetve gyermekgondozási díjban (GYED) részesülő panaszos is fordult hozzám hasonló tartalmú, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár utólagos ellenőrzését sérelmező beadványával.

*1. Az AJB 962/2012. számú ügyben Az AJB 962/2012. számú ügyben a panaszos a terhessége 37. hetében fejezte be főiskolai tanulmányait, az államvizsgák után pedig – tekintettel kommunikációs végzettségére és korábbi munkatapasztalaira – édesapja cégénél helyezkedett el marketingmenedzseri munkakörben. Munkáját (piackutatás, marketing lehetőségek, hirdetési felületek keresése, partnerekkel való kapcsolattartás, a cég által működtetett webáruház marketing tervének, fejlődésének elkészítése) egészen gyermeke megszületéséig, heti negyven órában, és – tekintettel a kötelező orvosi vizsgálatokra és az elvégzendő feladatok jellegére – kötetlen munkaidőben végezte. A gyermeke születése után TGYÁS ellátást igényelt, az OEP illetékes kirendeltsége pedig hiánypótlás keretében annak igazolására szólította fel, hogy az elmúlt két évben 365 nap biztosított munkaviszonnal rendelkezik-e. Az igazolás megküldése után két ellenőr kereste fel panaszost illetve munkáltatóját, és ellenőrzés keretében meghallgatták őket.*

*A hozzám forduló TGYÁS ellátás iránti kérelmét az OEP illetékes kirendeltsége azonban elutasította arra hivatkozással, hogy – tekintettel az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat hiányára, a munkavégzés rövid időtartamára, az igénylő és a foglalkoztató közötti hozzátartozói viszonyra, illetve arra, hogy panaszos munkaköre korábban és születe után is betöltetlen maradt – a felek között létrejött munkaszerződés színtelen megállapodás, melynek mögöttes tartalma, célja az egészségbiztosítás pénzügyi ellátásaira, a terhességi-gyermekágyi segélyre, illetve a gyermekgondozási díjra való jogosultság megszerzése volt, aránytalanul rövid járulékfizetési idővel. A határozat indokolása arra is kitért, hogy a felek magatartása a régi Mt. 4. § (1) bekezdésében meghatározott jóhiszemű joggyakorlás alapelveibe ütközik. A régi Mt. 8. § (1) bekezdése pedig kimondja, hogy semmis az a megállapodás, amely munkaviszonyra vonatkozó szabályba, vagy egyébként jogszabályba ütközik, így a bejelentett jogviszony, illetve az ezt létrehozó szerződés is semmis.*

Mindezek következtében az előzetes jogviszony ellenőrzés során az OEP megállapította, hogy panaszos nem rendelkezik 365 napos munkaviszonnal a kérelmet megelőző két évre vonatkozóan, és a foglalkoztatóhoz bejelentett biztosítási jogviszonyát törölték. Panaszos az elutasító OEP határozattal szemben fellebbezést nyújtott be. A másodfokon eljáró közigazgatási szerv az elsőfokon eljáró szerv határozatát helyben hagyta; a másodfokú határozat ellen panaszos

közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt keresetet nyújtott be az illetékes bírósághoz. A bíróság panaszos keresetének helyt adott és a megtámadott határozatot hatályon kívül helyezte, aminek alapján az illetékes szakigazgatási szerv a TGYÁS-t panaszosnak utólag folyósította.

2. Az *AJB-1569/2012 számú ügyben* a panaszos szintén a korábban már folyósított ellátásának (TGYÁS, GYED) visszakövetelését sérelmezte. A panaszos a szülését megelőző években külföldön dolgozott, ott volt biztosított, majd hazatelepült és itthon létesített munkaviszonyt. Időközben veszélyeztetett terhes lett, így fennálló munkaviszonyát felmondta, és egy Bt-nél helyezkedett el, titkárnői munkakörben. Gyermeke születését követően TGYÁS ellátást igényelt, amely kérelmét az egészségpénztár elutasította azzal az indokolással, hogy nem rendelkezik az annak megállapításához szükséges 180 nap biztosítási jogviszonnal. Három hónap múlva mégis sor került az ellátás folyósítására, azonban azzal egyidejűleg a Fejér Megyei Egészségbiztosítási Pénztár vizsgálatot kezdeményezett annak megállapítására, hogy a panaszos valóban rendelkezett-e az ellátásra jogosító 180 nap biztosítási idővel. Vizsgálata eredményeként megállapította, hogy a terhessége ideje alatt létesített újabb munkaviszonya során, ahol mindössze 44 napot dolgozott, a panaszos ténylegesen nem végzett munkát, így a munkaviszony nem jött létre. A munkaszerződés megkötésére nem a személyes munkavégzés miatt, hanem a társadalombiztosítási ellátások megszerzése, azaz a TGYÁS és a GYED-re való jogosultság biztosításának érdekében került sor, ezért a panaszos biztosítási jogviszonyát törölte és a TGYÁS folyósítására irányuló döntését visszavonta. A döntés ellen a panaszos fellebbezéssel élt, azonban a másodfokú hatóság az elsőfokú döntést helyben hagyta. Ezt követően a panaszos társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata iránt keresetet nyújtott be a Székesfehérvári Munkaügyi Bíróságon. A bíróság azonban a keresetét elutasította. Vizsgálatom során a biztosítási jogviszonyok utólagos ellenőrzésével összefüggésben – illetőleg ez utóbbi konkrét ügy kapcsán – tájékoztatást kértem az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatójától.

#### *A megkeresett szerv válasza*

A főigazgató megkeresésemre adott válaszában elsőként arról tájékoztatott, hogy a megyei egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szerveknél működő *ellenőrzési szakegységek* a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (továbbiakban: Tbj.) 54. §-ában, valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (továbbiakban: Ebtv.) 81. §-ában foglaltak alapján *vizsgálják a biztosítási jogviszonyt* – létrejöttét, fennállását, megszűnését, szünetelését – és annak megalapozottságát. A biztosítási jogviszonyok vizsgálatánál – a hatályos jogszabályokon kívül – jelentőséggel bír az OEP főigazgatójának 12/2009. sz. utasítása az Ellenőrzési Szabályzat, valamint az Ellenőrzési módszertani útmutató (10065/2009.sz.), melyet kifejezetten a biztosítási kötelezettség elbírálásával kapcsolatos hatósági ellenőrzések lefolytatásához bocsátott ki az OEP szakfőosztálya.

Az ellenőrzések kiterjednek az egészségbiztosítási pénzbeli ellátásokra való jogosultságra, amelyet – mint minden társadalombiztosítási jogosultságot – kizárólagosan a biztosítási jogviszony alapoz meg.

A biztosítási jogviszony létrejöttének és fennállásának az ellenőrzése a szak- és pénzügyi ellenőrzés hatáskörébe tartozik, kiegészülve az ellátások megállapításához közölt adatok megalapozottságának vizsgálatával. *A biztosítási kötelezettség létrejöttére irányuló vizsgálat elsődleges célja annak megállapítása, hogy a két szerződő fél akaratát rögzítő, biztosítási kötelezettséget megalapozó jogviszony létesítésére irányuló szerződés/megállapodás valóban a jogszabályokban szabályozott kereteken és kritériumokon belül jött-e létre és nem csupán az egészségbiztosítás pénzbeli és természetbeni ellátásaira való jogosultság megszerzése céljából.*

A vizsgálatok a szakigazgatási szerveknél hivatalból indulnak, a táppénzt, a terhességi-gyermekágyi segélyt, 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.

Összefoglalva, minden egészségbiztosítási ellátásra való jogosultságot biztosítási jogviszony alapoz meg, így a táppénzt, a terhességi-gyermekágyi segélyt, a gyermekgondozási díjat. Továbbá a baleseti táppénzt igénylő biztosítottak biztosítási jogviszonyának vizsgálatára minden ellátás iránti igény esetében sor kerül. Az OEP Pénzbeli Ellátási és Ellenőrzési Főosztálya kiemelt figyelmet fordít a biztosítási kötelezettség elbírálásával kapcsolatos hatósági ellenőrzések gyakorlatának vizsgálatára az Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szerveknél, Figyelembe véve az ilyen ügyek szenzitív jellegét.

Ezen általános tájékoztatást követően a főigazgató a megkeresésében feltett konkrét kérdésekre – a kérdések sorrendjében – válaszolt.

1. *Milyen szempontok alapján kerül kiválasztásra, hogy az ellátás igénybe vétele előtti munkaviszonyok közül melyek kerülnek ellenőrzésre?*

A hatályos Ellenőrzési Szabályzat II. kötet IV. fejezetének 2.2.3.1. pontja rendelkezik a biztosítási kötelezettség elbírálásának, nyilvántartásba vételének és bejelentésének vizsgálatáról.<sup>1</sup> Az Ellenőrzési módszertani útmutató tartalmazza azokat a szempontokat, amelyeknek fennállása esetén a szakterület vezetője kezdeményezheti az ellenőrzést.

2. *Melyek az ellenőrzés szempontjai, és milyen tények alapján következtetnek arra, hogy a munkaviszony tulajdonképpen kizárólag az ellátás igénybe vételének lehetőségét szolgálja? Mi indokolta ennek a gyakorlatnak a kialakítását?*

Az előzőekben említett Ellenőrzési Szabályzat, valamint az Ellenőrzési módszertani útmutató részletesen rendelkezik a hatósági ellenőrzések lefolytatásáról. Az ilyen ellenőrzések fő motivációja az Egészségbiztosítási Alap védelme. Szükséges azok kiszűrése a rendszerből, akik a többséghez képest aránytalanul rövid biztosításban töltött idejük alatt befizetett járulékra hivatkozva kívánják igénybe venni a kötelező egészségbiztosítás természetbeni és pénzbeli ellátásait.

3. *A munkaviszony munkaszerződéssel történő igazolása és a járulék megfizetése miért nem alapozza meg az ellátás igénybe vételének lehetőségét?*

A Tbj. 7.§ (1) - (2) bekezdésben foglaltak szerint a biztosítás – amennyiben e törvény eltérően nem rendelkezik – az ennek alapját képező jogviszony kezdetétől annak megszűnéséig áll fenn, a Munka Törvénykönyve szerinti munkaviszony esetén a biztosítás kezdete az a nap, amelyen a munkavállaló ténylegesen munkába lép. A fentiekben foglaltak alapján a „munkaszerződéssel történő igazolás és a járulék megfizetése” nem jelenti a biztosítási jogviszony létrejöttét, a biztosítás kezdetéhez a ténylegesen munkába kell lépni.

4. *Az elmúlt két évben országosan hány esetben került sor ilyen jellegű ellenőrzésre és azok közül mennyi zárult a biztosítási jogviszony törlésével és az ellátás visszakövetelésével?*

A 2011-es évben Békés Megyei Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szervénél (1. sz. táblázat), Zala Megyei Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szervénél (2. sz. táblázat) tartott céllenőrzések keretében kaptunk adatokat az ún. „színlelt” szerződések számának alakulásáról.

A Békés Megyei Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szervétől kapott adatok:

Időszak (év/eset)	2009.	2010.	2011. (09.01-ig)
-------------------	-------	-------	------------------



Biztosítási jogviszony vizsgálata	49	30	6
Biztosítási jogviszony törlése	37	10	1
Ebből: saját hatáskörben visszavonva	0	1	0
I. fokú határozat jogerős	30	4	0
II. fokra felterjesztve	7	5	1
I. fokú határozat megsemmisítve	4	1	1
I. fokú határozat helybenhagyva	3	4	0
Ebből: jogerős, keresetet nem nyújtott be	1	3	0
Bíróság a határozatot hatályában fenntartotta	2	0	0
Bíróság a határozatot hatályon kívül helyezte	0	1	0

A Zala Megyei Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szervétől kapott adatok:

Időszak (év/eset)	2010.	2011. (09.01-ig)
Biztosítási jogviszony vizsgálata	20	1
Biztosítási jogviszony törlése	7	0
Ebből: saját hatáskörben visszavonva	0	0
I. fokú határozat jogerős	3	0
II. fokra felterjesztve	4	0
I. fokú határozat megsemmisítve	1	0
I. fokú határozat helybenhagyva	3	0
Ebből: jogerős, keresetet nem nyújtott be	1	0
Bíróság a határozatot hatályában fenntartotta	0	0
Bíróság a határozatot hatályon kívül helyezte	2	0

Mindkét szakigazgatási szerv esetében a jelentős csökkenés volt a vizsgálatok számának alakulásában, amelynek elsődleges oka az volt, hogy az Ebtv. 2010. május 1-én hatályba lépett változásával a terhességi-gyermekágyi segély és a gyermekgondozási díj jogosultsági feltételei szigorodtak. (A jogosultsághoz szükséges 180 napos előzetes biztosításban töltött időt 365 napra emelték.) A főigazgató arról is tájékoztatót, hogy országosan nem tudnak további adatokkal szolgálni, tekintettel arra, hogy a szakigazgatási szerveknek az ilyen jellegű ellenőrzésekről nincs adatszolgáltatási kötelezettségük.

5. *Mennyi időre visszamenőlegesen történhet az utólagos ellenőrzés?*

Az Ebtv. 70. § (2) bekezdés szerint a 66-68. §-on alapuló követelés a felvett ellátás kifizetésétől, illetőleg az egészségügyi vagy baleseti egészségügyi szolgáltatás igénybevételétől számított öt éven belül érvényesíthető. Ha a követelésre alapot adó magatartás a bíróság jogerős ítélete szerint bűncselekmény, a 66-68. §-on alapuló követelés öt éven túl, a 68/B. §-on alapuló követelés pedig öt éven túl is érvényesíthető mindaddig, amíg a büntethetőség el nem évül.

6. *Mi a jogszabályi alapja az ellenőrzésnek, a minősítésnek, az utólagos ellenőrzés határidejének?*

Az ellenőrzések jogszabályi alapjait a Tbj. 54. §-a és az Ebtv. 81. §-a biztosítja. Az egészségbiztosítási pénztárak az ellenőrzési tevékenységük során a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény előírásai alapján járnak el. Az ellenőrzés során tett megállapításokról, a tanúmeghallgatásokról jegyzőkönyv, a biztosítás törléséről határozat készül, amely ellen az ügyben érintett észrevételt tehet, illetőleg fellebbezési jogával élhet, valamint élhet jogorvoslat lehetőségével a bíróságon.

7. *Van-e lehetősége az ellátás igénybe vevőjének arra, hogy méltányosságból kérje, hogy mentesítsék az ellátás visszafizetésének kötelezettsége alól?*

Az Ebtv. 72. §-a alapján a magánszeméllyel szemben jogalap nélkül felvett, illetőleg igénybe vett ellátás visszafizetésére, illetőleg megtérítése címen fennálló követelést az egészségbiztosító méltányosságból mérsékelheti, elengedheti, vagy részletfizetést engedélyezhet.

8. *Be lehet-e számítani a TGYÁS-ra, illetve a GYED-re való jogosultság időtartamába a külföldön szerzett biztosítási időt?*

Terhességi-gyermekágyi segély, gyermekgondozási díj ellátások esetében az EGT tagállamokban szerzett biztosítási időt figyelembe kell venni. A külföldi biztosítótól szükséges a biztosítási idő igazolását kérni. Az ellátások összegének számításánál azonban kizárólag az egészségbiztosítási járulékalapot képező jövedelem figyelembevételével történhet az általános szabályok szerint.

A konkrét panaszos ügyével összefüggésben a főigazgató arról tájékoztatott, hogy a Székesfehérvári Munkaügyi Bíróság jogerős ítélete alapján az egészségbiztosítási pénztár a panaszos biztosítási jogviszonyát törölte, a biztosítási jogviszony fennállására tekintettel korábban megállapított TGYÁS, GYED megállapítására vonatkozó döntéseit pedig saját hatáskörben visszavonta. A panaszos a határozatokkal szemben a törvényben biztosított határidőn belül fellebbezésekkel élt. A másodfokon eljáró OEP azonban helyben hagyta az elsőfokú hatóság döntéseit.

A Fejér Megyei Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szerve a terhességi-gyermekágyi segély, gyermekgondozási díj jogalap nélkül történt kifizetésében a munkáltató és a panaszos közrehatása arányát 70-30 százalékban állapította meg, így a panaszost, a jogalap nélkül kifizetett terhességi-gyermekágyi segély 30 százalékának és kamatának (összesen 156.797 Ft), valamint jogalap nélkül kifizetett gyermekgondozási díj 30 százalékának és kamatának (összesen 470.377 Ft) visszafizetésére kötelezte.

A panaszos pénzügyi helyzetére tekintettel kérte a Fejér Megyei Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szervét, hogy fizetési kötelezettségére fizetési halasztást, valamint havi 5000 forint összegű részletfizetést engedélyezzen. A kérelmében foglaltak szerint a tartozás egyösszegű megfizetése súlyosan veszélyeztetné saját és családja megélhetését. A kérelemben foglaltakra tekintettel a Fejér Megyei Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szerve méltányossági jogkörében eljárva engedélyezte, hogy nevezett a tartozását 133 havi (11 év) részletben fizesse meg.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **1. 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 (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.

Elsőként azt vizsgáltam, hogy az ügyben érintett szervekre kiterjed-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 szervnek tekintendők, így tevékenységük vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmeni hatáskörbe tartozik.

A vizsgálat lefolytatásának lehetőségét az Ajbt. a 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra. 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.

## **2. Az alapvető jogok tekintetében**

*I. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog*

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 követelménye azonban nem korlátozódik kizárólag a jogalkotás szférájára, nem csupán a normák egyértelműségét követeli meg, hanem azt is, hogy *az egyes jogintézmények működése, vagyis a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen*<sup>2</sup>.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is 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.<sup>3</sup>

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.*”<sup>4</sup>

Az ombudsmeni gyakorlat szerint e követelmények minden olyan eljárásra vonatkoznak, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalomgyakorlási tevékenysége által érintett, illetve azoknak akkor is érvényesülniük kell, ha a vizsgált szerv egy kérelmet nem az Alaptörvénynek megfelelő értelmezéssel bírál el.

## *II. A szociális biztonsághoz való jog*

Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. *Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyesség, 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 meghatározni.<sup>5</sup> 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 biztosítást 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 biztosítást 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 konkréttá vált*: „a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását.

### **3. Az ügy érdeme tekintetében**

Az Ebtv. 40. §-a állapítja meg a TGYÁS-ra való jogosultság feltételeit.<sup>6</sup> Ezen szakasz alapján TGYÁS annak jár, aki a szülést megelőző két éven belül legalább 365 napon – korábban 180 napon – át biztosított volt. Biztosítottnak pedig – a Tbj. 5 §-a alapján<sup>7</sup> – azt kell tekinteni, aki munkaviszonyban vagy egyéb foglalkoztatási jogviszonyban áll, tekintet nélkül arra, hogy foglalkoztatása teljes vagy részmunkaidőben történik. A vonatkozó jogszabályok tehát kizárólag ahhoz az objektív feltételhez kötik a TGYÁS folyósítását, hogy az igénylő biztosított volt-e, azaz a jogszabályban meghatározott ideig valamilyen foglalkoztatási jogviszonyban állt-e vagy sem. Vizsgálatom során arra kerestem a választ, hogy az egészségbiztosítási szakigazgatási szerv jogszerűen járt-e el, amikor az ellátásra való jogosultság megállapításához a felek által érvényes munkaszerződés alapján létrehozott munkaviszony fennállását vizsgálta, majd azt *utólag* átminősítette és – a felek akarata és a járulékfizetés ellenére – nem fogadta el tényleges munkaviszonyként, azaz ellátásra jogosító időtartamként.

Az OEP főigazgatója arról tájékoztatott, hogy az ellátást megalapozó biztosítási jogviszonyok ezen utólagos ellenőrzését az indokolja, hogy „szükséges azok kiszűrése a rendszerből, akik a többséghez képest aránytalanul rövid biztosításban töltött idejük alatt

befizetett járulékokra hivatkozva kívánják igénybe venni a kötelező egészségbiztosítás természetbeni és pénzbeli ellátásait”. Álláspontom szerint azonban 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.

Az egészségbiztosítási szakigazgatási szervek ellenőrzési jogköréről a Tbj. 54.§-a rendelkezik.<sup>8</sup> Ez alapján az ellenőrzés csak arra terjedhet ki, hogy a foglalkoztató a biztosított törvényben előírt adatait (neve, személyes adatai, TAJ száma, szolgálati ideje, a foglalkoztató adatai), illetve a biztosítottól levont járulékok alapját és összegét nyilvántartja-e. Az ellenőrzés – a fenti jogszabály alapján – nem terjedhet ki a munkavégzés „körülményeinek” a vizsgálatára, így például arra, hogy utólagosan megállapítsa, hogy az adott munkáltatónál ténylegesen szükség volt-e az adott munkakörre, vagy milyen „mértékű” volt a munkavégzés a munkavállaló részéről.

A Tbj. 5. § (1) bekezdés a) pontja értelmében ahhoz, hogy valaki biztosítottnak „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.

A Tbj. tehát generális szabályként úgy rendelkezik, hogy a biztosítás az alapját képező jogviszony kezdetétől – a vizsgált esetekben a munkaviszony kezdetétől – annak megszűnéséig áll fenn. Ettől való eltérést a jogalkotó csak abban az esetben tesz lehetővé, ha arról maga a Tbj. rendelkezik.

Az általam vizsgált esetekben a panaszosoknak fennállt a munkaviszonyuk, rendelkeztek érvényes munkaszerződéssel, munkáltatójuk a szükséges járulékokat is befizette. Az OEP mindezek ellenére azért nem folyósította, illetve vonta vissza a TGYÁS folyósítását engedélyező határozatát, illetve töröltette a panaszosokat a biztosítottak nyilvántartásából, mivel – álláspontja szerint – a munkaszerződés nem valós munkajogviszony létesítésére irányult, hanem az a várható szüléshez kapcsolódó ellátások igénybe vételét célozta.

Álláspontom szerint az OEP ezzel az intézkedésével túllépte a hatáskörét. 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*,<sup>9</sup> illetve jellemzően *a munkavállaló érdekében kerül sor* (többnyire a megbízási szerződést minősítik át munkaviszonnyá). Álláspontom szerint 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 Tbj. hivatkozott szakaszai erre nem hatalmazza fel őket.

A TGYÁS és a GYED *folyósításának feltételéül meghatározott, biztosítási jogviszonyban töltött idő* – 365 nap, illetve korábban 180 nap – ugyanis *olyan hosszú időtartamot jelent, amely ténylegesen megalapozza ezen egészségbiztosítási pénzbeli ellátások igénybe vételének jogszerűségét*. Vizsgálata eredményeként az OEP a hozzám forduló első panaszos esetében 17, a második esetben 44 napnyi biztosítási időt törölt a panaszosok 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.

Kérdésemre az OEP főigazgatója arról tájékoztatott, hogy országos adat nem áll rendelkezésére, kizárólag a Békés és Zala megyében indított eljárásokról rendelkezik információval, amely szerint 2009-ben Békés megyében 49 esetben indult biztosítási jogviszony

fennállásával kapcsolatos vizsgálat, amelyből 37 esetben került sor a jogviszony törlésére. 2010-ben Békés és Zala megyében összesen 50 vizsgálat indult, és 17 esetben került sor a jogviszony törlésére. 2011-ben pedig 7 vizsgálat indult, és 1 esetben került sor a biztosítási jogviszony törlésére. Ezen vizsgálatok célja az Egészségbiztosítási Alap védelme.

Az ilyen célvizsgálatok tehát rendszeresek és viszonylag gyakoriak az OEP ellenőrzési gyakorlatában. Fentiek alapján feltételezhető, hogy a hozzám forduló mindkét panaszos esetben is kizárólag azért került sor a munkaviszony utólagos ellenőrzésére, mivel a vizsgált munkaszerződéseket a terhesség időtartama alatt kötötték meg, így – az OEP álláspontja szerint – azok valójában színlelt szerződések.

Álláspontom szerint kizárólag annak okán, hogy az érintett a terhessége időtartama alatt létesített 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 vizsgálatakor szubjektív módon, a törvényben meghatározott feltételeken felül, további többlet feltételeket támaszt.

Itt kívánom megjegyezni, hogy az OEP törlésről rendelkező döntése következtében beálló jogkövetkezmény – az ellátás elvesztése, az anya és gyermeke megélhetésének elbizonytalanítása – egyébként sem áll arányban a feltételezett cselekmény súlyával

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az egészségbiztosítási pénztár azon gyakorlata, miszerint a TGYÁS-t, valamint GYED-et igénylők munkaviszonyát utólagosan semmissé nyilvánította és ezáltal kizárta őket az ellátásból, 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.*

#### Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* 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.

A konkrét ügyekkel kapcsolatban – tekintettel arra, hogy a panaszban foglalt sérelmeket időközben orvosolták – további intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2013. február 15.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

#### Melléklet: Lábjegyzet

<sup>1</sup> Az Ellenőrzési Szabályzat vonatkozó pontjait az 1. számú Melléklet tartalmazza

<sup>2</sup> Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat

<sup>3</sup> Vö. 72/1995. (XII. 15.) AB határozat.

<sup>4</sup> Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat

<sup>5</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

<sup>6</sup> 1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól 40. § (1) *Terhességi-gyermekágyi segély* annak jár, aki a szülést megelőzően két éven belül 365 napon át biztosított volt, és a) a biztosítás tartama alatt vagy a biztosítás megszűnését követő

negyvenkét napon belül szül, vagy *b*) a biztosítás megszűnését követően negyvenkét napon túl baleseti táppénz folyósításának az ideje alatt vagy a folyósítás megszűnését követő huszonnyolc napon belül szül.

- <sup>7</sup> 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről 5. § (1) E törvény alapján *biztosított a*) a munkaviszonyban (ideértve az országgyűlési képviselőt is), közalkalmazotti, közszolgálati jogviszonyban, kormányzati szolgálati viszonyban, ügyészségi szolgálati jogviszonyban, bírósági jogviszonyban, igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszonyban, hivatásos nevelőszülői jogviszonyban, ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszonyban, közfoglalkoztatási jogviszonyban álló személy, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, az Országgyűlési Őrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja, a Magyar Honvédség szerződéses állományú tagja, a katonai szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katona (a továbbiakban: munkaviszony), tekintet nélkül arra, hogy foglalkoztatása teljes vagy részmunkaidőben történik,
- <sup>8</sup> 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről 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.
- <sup>9</sup> A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény 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) bekezdés szerinti jogviszonyok alapján, vagy ellenérték nélkül történt.

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése**

#### **az AJB-2028/2012. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügy: AJB 3894/2012, AJB-7240/2012.)

Előadó: dr. Bene Beáta

#### **Az eljárás megindítása**

Az elmúlt időszakban több panasz érkezett hivatalomba a gyermekek közétkeztetésével, vagy annak hiányával kapcsolatban. Jelentésemben egyenként és összességében is vizsgálom a helyzetet, külön kitérve a korábbi jelentésemben tett megállapítások következményeire.

1/ Az *AJB 2028/2012. számú* ügy panaszosa 2012 év elején a helyi közoktatási intézményekben nyújtott térítésmentes gyermekétkeztetés megszorításával kapcsolatos intézkedéseket sérelmezte. A beadvány szerint Csemő Község önkormányzata 2012. január elsejétől a 78/2011. (XII. 13.) számú határozatával úgy döntött, hogy a helyi általános iskolában

és óvodában a kedvezményes étkeztetésre jogosult gyermekek számára a teljes étkezés helyett csak az ebédet biztosítja kedvezményesen, tízórait és uzsonnát nem.

2/ Az *AJB 3894/2012. számú* ügyben a nemzetiségi nevelést-oktatást folytató középiskolák helyzetét feltáró hivatalból indított vizsgálat keretében munkatársaim helyszíni vizsgálatot tartottak 2012 decemberében a kazincbarcikai Don Bosco Általános Iskola, Középiskola és Kollégiumban. A vizsgálat részét képezte a nemzetiségi nevelésen, oktatáson kívül, az intézményben biztosított gyermekétkeztetés körülményeinek helyszínen való felmérése.

3/ Az *AJB 7240/2012. ügyszám*on az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból indítottam vizsgálatot a Szent Gellért Katolikus Iskolai Főhatóság fenntartásában működő közoktatási intézményekben biztosított gyermekétkeztetés körülményeinek feltárása érdekében, mivel olyan panasz érkezett hozzám, amely a fenntartó eljárását sérelmezte. Eszerint a fenntartó egy intézményében a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek számára a napi háromszori étkezés helyett csak az ebédet biztosítja. Az egyedi beadvány vizsgálatát hatásköröm hiánya miatt – azt nem a jogosult terjesztette elő – elutasítottam, ugyanakkor figyelemmel arra, hogy a panasz természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintheti, hivatalból vizsgálatot rendeltem el. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a gyermekek, illetve a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére.

Vizsgálatom során, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján

- tájékoztatást kértem Csemő Község polgármesterétől a gyermekétkeztetésre vonatkozó helyi szabályozás megváltoztatásának indokairól és a kialakított gyakorlatról;
- az egyházmegye közoktatási intézményeinek fenntartásáért felelős szervhez fordultam tájékoztatást kérve a fenntartásában lévő valamennyi közoktatási intézményben biztosított gyermekétkeztetés főbb adatairól;
- megkerestem a kazincbarcikai Don Bosco Általános Iskola, Középiskola és Kollégium igazgatóját e kérdéssel összefüggésben.

### **Az érintett alapvető jogok és elvek**

– 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]

– Az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye: *„Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”* [Alaptörvény XV. Cikk (4) – (5)]

– 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**

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.)

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.)



A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (továbbiakban Knt.)  
Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény (Kvtv.)

### **A megállapított tényállás**

1/ Az *AJB-2028/2012. számú* ügyben Csemő Község Önkormányzatának polgármestere tájékoztatót arról, hogy az önkormányzat fenntartásában lévő iskolában a megkeresés időpontjában 364, az óvodába 167 gyermek jár, ebből 422 fő részese rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben, további 19 fő pedig 50%-os kedvezménnyel jogosult igénybe venni az iskolában nyújtott étkeztetést.

Az étkezési térítési díjakat a képviselő-testület a 18/2011. (XII. 20.) rendeletével állapította meg. Az általános iskolában fizetendő térítési díj (Áfa nélkül) havi 462 Ft, ebből a tízórai 105 Ft, az ebéd 290 Ft, az uzsonna 67 Ft, az óvodában 403 Ft, ebből a tízórai 93 Ft, az ebéd 244 Ft, az uzsonna 66 Ft.

A költségvetési normatívából, mely 2012-ben 68.000 Ft gyermek/év nem lehetett megfelelő színvonalú napi háromszori gyermekétkeztetést biztosítani. A költségvetési törvényre figyelemmel a kötelezően biztosítandó napi egyszeri több fogásos meleg étkezést tartotta az önkormányzat alapvetően szükségesnek, erről a 78/2011. (XII. 13.) határozattal döntött: „*Csemő Község Önkormányzatának Képviselő-testülete 2012. január 1-től a Nefelejcs Óvodában és a Ladányi Mihály Általános Iskolában az ingyenesen étkeztetés igénybevételére jogosult gyermekek részére naponta egyszeri többfogásos meleg ebédet biztosít a központi normatívából. Lehetőséget biztosít arra, hogy térítési díj fizetése ellenében tízórait és uzsonnát is igénybe vehessenek a gyermekek.*” E döntés meghozatala előtt a képviselő-testület üléséről készült jegyzőkönyv szerint a vitában a Pénzügyi Bizottság elnöke ismertette, hogy az önkormányzatnak a 2011-es évben 6 millió Ft-ot kellett pótolnia a gyermekekre kapott étkezési normatívához. Ezt a következő évben nem tudja vállalni, ezért merült fel, hogy térítésmentesen étkező gyermekeknek csak az ebédért ne kelljen fizetniük, a tízórai és az uzsonna árát a szülőkkel ki kell fizettetni. A polgármester azt is elmondta, hogy „*a jogszabály alapján a normatívából napi egyszeri többfogásos meleg ételt kell biztosítani a gyerekeknek. Az önkormányzat nem akarja, hogy egyetlen gyermek is éhezzen, de a költségeket csökkenteni kell. Össze kell fogni és a szülőket meggyőzni arról, hogy a tízórai és az uzsonna költségét fizessék meg. Az osztályfőnököknek fel kell mérni az igényeket.*”

A szülőket az önkormányzat döntéséről mind az iskolában, mind az óvodában értesítették.

A normatív kedvezményre jogosult gyermekek (minden nap) térítésmentesen kapnak tízórait az étkezési normatívákon felül, valamint pályázati forrásból tejet, tejterméket és gyümölcsöt biztosítanak számukra.

A képviselő-testület döntése előtt egyeztetett az intézményvezetőkkel, valamint a szülőkkel is. Kölcsönös egyetértetés volt abban, hogy az ebéden túli kísétketés az óvodában biztosított. Az iskolába a gyermekek pedig bevihetik az otthon csomagolt tízórait, valamint a büfében igény szerint vásárolhatnak.

A polgármester kifejtette, hogy az étkeztetésvezető minden nap átküld „bizonyos mennyiségű” uzsonnát az óvodába azoknak a gyermekeknek, akiknek a szülője otthon ezt nem biztosítja. Az intézményvezetők külön figyelnek arra, hogy egyetlen gyermek se éhezzen, s amelyik gyermek kísétketése az alább leírtak formájában sem elégséges, a szociális bizottság támogatást nyújt részükre az étkeztetés biztosításához.

2/ Az *AJB-3894/2012. számú* ügyben az igazgató a kazincbarcikai helyszíni vizsgálatkor arról tájékoztatta a vizsgálatot végző munkatársaimat, hogy az iskola korábban teljes térítésmentességet biztosított az iskola tanulói számára, amikor még saját főzőkonyhával rendelkeztek. Jelenleg a város gimnáziumából hozzák az ebédet és az iskola általánosságban nem

biztosítja a kedvezményre jogosultak számára az 50%-os térítési díj kedvezményt sem. Helyette külön kérelemre 20 fő részesül extra kedvezményben, ebben az esetben az ebédelő gyermek havi 500,- Ft-ot fizet az étkezésért, a térítési díj fennmaradó összegét pedig egy magánszemély támogató fizeti be helyette. 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 igazgató ezt követő írásbeli megkeresésemre már az alábbi tájékoztatást adta: Az étkezési térítési díjak összegét (reggeli: 215 Ft, ebéd: 280 Ft, vacsora: 215 Ft) a fenntartó határozta meg, aki az ételt külső szolgáltatótól vásárolja és az intézményben melegítőkonyha működik.

Az intézmény tanulóinak létszáma 608 fő, az iskolának jelenleg nincs általános iskolai tanulója. Rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesül 314 fő, tartósan beteg 2 fő, hozzávetőleges adatok szerint a három vagy több gyermekes családban élő tanulók száma 127 fő. Az intézményben háromszori étkezést csak kollégisták vehetnek igénybe, létszámuk 32 fő, ebből kedvezményesen étkezik 21 fő. Csak ebédet 26 főnek biztosítanak, amelyből 20 fő étkezik kedvezményesen.

A kedvezményes (50%-os) étkezés igénylés benyújtásával, az igazolások bemutatásával igényelhető. Erről beiratkozáskor és tanévkezdéskor is tájékoztatják a szülőket, tanulókat, azt a tanév során bármikor igénybe lehet venni. A finanszírozás állami normatívából történik a vonatkozó jogszabályok alapján.

3/ Az AJB-7240/2012 számú ügy előzményeként az egyedi panaszról tudomásomra jutott, hogy az orosházi iskola igazgatója a kedvezményes étkeztetés igénybevételével kapcsolatosan két tájékoztatót készített a szülők számára. Az egyik szerint: „A kedvezményes étkeztetésben részesülőknek az új tanévben csak ebéd megrendelését tudjuk biztosítani. Kérjük az érintetteket tízóráiról és uzsonnáról más módon szíveskedjenek gondoskodni! Az ebédet változatlanul meg tudjuk rendelni minden igénylő számára, de tízórait és uzsonnát csak azok rendelhetnek az iskolában, akik az étkezésért teljes árat fizetnek, semmilyen kedvezményre nem jogosultak. Az ok: a rendelkezésre álló normatívából ennyire telik. A fentiek ismeretében kérjük, töltsék ki az alábbi nyilatkozatok közül az A vagy B jelűt és szeptember 3-án, hétfőn reggel juttassák el az osztályfőnökhöz.”

A másik tájékoztató szerint: „Mint azt már tudják, a kedvezményes étkeztetésben részesülőknek az új tanévben csak az ebéd megrendelését tudjuk biztosítani. Az ok közismert: a rendelkezésre álló normatív támogatás nem elégséges, sőt, abból még ennyire sem telik. A napközis konyha napi 128 Ft-ért tud tízórait és ugyanennyiért uzsonnát biztosítani azoknak, akik ezt igénylik. Megrendelni és befizetni az ebédfizetéssel egy időben lehet itt az iskolában. Ha semmilyen módon nem tudnak gyermekük részére tízórait és uzsonnát biztosítani, kérem, tájékoztassák erről az osztályfőnököt! Mondják el, beszéljék meg vele, milyen megvalósítható megoldást javasolnak! Részben a szülők, részben az osztályfőnökök, részben jóindulatú támogatók együttműködésével el kell érniünk, hogy éhező gyermek ezután se legyen iskolánkban!”

A Szent Gellért Katolikus Iskolai Főhatóság főigazgatója kifejtette, hogy a főhatóság fenntartásában működő orosházi Eötvös József Katolikus Általános iskola és Óvoda rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyerekei részére a napi háromszori étkezést biztosítják. A fenntartóhoz e tárgyban bejelentés nem érkezett. A főigazgató válaszában ugyanakkor nem utalt az egyedi panaszban előadott szülők számára készült felhívásokra, válaszához ellenben mellékelte az intézmény szülői közösségének nyilatkozatát, amely értelmében a szülői szervezet 2012. október 17-én tartott ülésén megtárgyalta az iskolában tanulók étkezésének helyzetét. Majd ezt követően a szülői közösség kinyilvánította, hogy „tudomásuk szerint az intézménybe járó valamennyi tanuló részére biztosított a napi háromszori

étkezés”.

A főigazgató megkeresésemre a főhatóság fenntartásában lévő valamennyi óvoda és általános iskolai oktatási intézmény tekintetében tájékoztatott a 2012. október 1-jei állapotról megfelelően az egyes intézményekbe járó és rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek számáról, valamint az iskolai étkezés egyes formáit igénybevevő gyermekek számáról. A főhatóság a vizsgált körben összesen 28 intézmény és a hozzájuk tartozó tagintézményekre nézve szolgáltatott adatot.

*Az Iskolai Főhatóság több adatszolgáltatással érintett intézményében ugyanakkor egyszerre folyik óvodai nevelés és iskolai oktatás, és adatszolgáltatáskor a gyermekek étkeztetésben való részvételével kapcsolatos adatok rendelkezésre bocsátásakor azonban az adatokat nem bontották külön óvodára, illetve külön az iskolára. A vizsgálat szempontjából ezek az intézményi adatok nem voltak értelmezhetőek, mert az óvodában háromszori étkezésben részesülő gyermekek adatait is magában foglaló összesített szám (Dóc, Battonya, Gyomaendrőd, Makó, Mezőtúr, Pusztaföldvár) nem alkalmas a ténylegesen kedvezményes étkezésben részesülő gyermekek adatainak feltárása.*

Az intézmények adatait elemezve megállapítottam, hogy Balástyán, a békéscsabai Savio Általános Iskola nagybánhegyesi intézményben, Csanádapácán, Csongrádon, Dócon, Gádoroson, Gyomaendrődön, Kétsopronyban, Kevermesen, Kübekházán, Orosházán, Pusztaföldváron és Tiszaszigeten fenntartott általános iskolákban összesen 13 intézményben a gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek száma meghaladja a napi háromszori étkezést igénybevevő gyermekek létszámát. Legjelentősebb eltérés négy intézményben van. A gádorosi iskolában a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek száma 177 fő, ugyanakkor az iskolában csak ebédet biztosítanak, a kisétkézések egyetlen gyermek számára sem biztosított. Orosházán a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek száma szintén 177 fő, az iskolában 13 tanuló étkezik napi háromszor. Balástyán a térítésmentes étkezésre jogosult 117 gyermek van, míg háromszori étkezést 64 fő vesz igénybe. A csanádapácai iskolában 81 fő jogosult étkezési kedvezményre, de az iskola tanulói közül csak 20 fő étkezik naponta háromszor.

*Megállapítottam továbbá, hogy a Savio Általános iskola gerendási intézményében, valamint Gádoroson, Kétsopronyban lévő iskolákban a napi háromszori étkezés egyáltalán nem biztosított.*

Külön kiemelendő a Kaszaper településen lévő Mátyás király Óvoda és Általános Iskola, ahol a helyi önkormányzat az intézmény valamennyi tanulója, gyermeke számára térítésmentes étkeztetést biztosít, összesen 115 gyermeknek, amelyből 106 fő részesül rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbtt. 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. § (2) bekezdése a) pontja alapján hatóság az a közszolgáltatást 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. Az óvodai nevelésről a települési önkormányzat intézmény alapítása és fenntartása, vagy köznevelési szerződés révén gondoskodik.

A Knt. 32. § (2) bekezdés kimondja, ha az egyház a Kormánnyal a köznevelési feladatok ellátására is kiterjedő megállapodást kötött, a nevelési-oktatási intézmény székhelye szerint illetékes kormányhivatal, óvoda esetén a települési önkormányzat részére megküldött egyoldalú nyilatkozatával vállalja az állami, önkormányzati feladatellátásban való közreműködést, valamint kötelezettséget vállal a tanulók felzárkóztatására vonatkozó feladatok ellátására. Az egyoldalú nyilatkozat alapján a kormányhivatal az egyházi fenntartású intézményt felveszi a köznevelés-fejlesztési tervbe. A Magyar Katolikus Egyház az egyoldalú nyilatkozat megtételére nemzetközi szerződés alapján jogosult. Az egyoldalú nyilatkozat tételére az adott egyház belső szabályzata szerint jogi személyiséggel felruházott szervezeti egysége is jogosult.

Végül, de nem utolsónak 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 mind az állami, mind a nem állami fenntartású köznevelési intézmények tekintetében – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen fennáll.

## **II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében**

1. 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 egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak legyenek a norma címzettjei számára.<sup>1</sup> Az irányadó alkotmánybírósági tézisek 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.<sup>2</sup>

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 *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 legmesszebbmenőkig eleget kell tenni a gyermekek, különösen a beteg gyermekek esetében.

**3. 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,<sup>3</sup> nemzetközi kötelezettséget vállalt, hogy érvényesíti a gyermekek alapvető jogait és gyakorlatban alkalmazza az egyezmény előírásait.

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 tájékoztatják a társadalom valamennyi csoportját és különösen a szülőket és a gyermekeket a gyermek egészségére és táplálására.*

Hazánk Alaptörvénye a XVI. Cikk (1) bekezdésében a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát rögzíti, kimondva, hogy *minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.* A szakirodalom szerint „a gyermek mind 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. [...] A gyermekjogok sajátossága, hogy a gyermekjogi jogviszonyok nem két-, hanem hárompólusúak. A jogosult gyermek és az intézményvédelmi kötelezettségekkel bíró állam mellett a jogviszony harmadik szereplője a szülő. [...] A szülő és gyermeke közötti viszonyban is érvényesülnek a gyermek alapvető jogai, amelyek határok közé szorítják a szülői döntési lehetőségeket. [...] Az államhoz hasonlóan a szülőt is terheli a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelem és gondoskodás nyújtásának kötelezettsége. Ez utóbbi feladatának teljesítéséhez az állam segítséget nyújt a szülőnek. Ugyanakkor az államnak a gyermekek védelmére vonatkozó kötelezettsége a gyermeknek akár a szüleivel szembeni védelmezését is megalapozhatja, a gyermek védelme érdekében az állam korlátozhatja is a szülőnek a gyermekével kapcsolatos jogait”<sup>4</sup>

### **III. Az ügy tekintetében**

#### *1/ Előzmények*

A gyermekek közétkeztetésével összefüggésben álláspontomat – közoktatási<sup>5</sup>, és a gyermekvédelmi<sup>6</sup> intézményekben, valamint a speciális étkezési igényű gyermekek<sup>7</sup> számára nyújtott közétkeztetéssel összefüggő vizsgálataim eredményeként készült – jelentéseimben foglaltam össze. Az *AJB-560/2011. számú* jelentésemben megállapítottam, hogy a közétkeztetés átfogó szabályozásának hiányában nem megoldott a minőségi szolgáltatás, amely a gyermekek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való jogával – *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben okoz visszasságot.* Szükségesnek tartottam egy egységes, a gyermekétkeztetésre vonatkozó jogszabály megalkotását, amely a közétkeztetést komplex módon, annak a jelentésben feltárt valamennyi területére (a közétkeztetés fogalmára, intézményi körére, forrásaira, költségeire, térítési díjak megállapítására, minőségi és mennyiségi

követelmények meghatározására, a speciális igényű gyermekek étkezésének biztosítására, az iskolai büfék élelmiszer és ital kínálatára, a párhuzamos hatósági ellenőrzések megszüntetésére, az egészséges ivóvíz használatára, az iskola-egészségügy e téren való megerősítésére, a főzés és kulturált étkezés tárgyi és személyi feltételeire) egyaránt kiterjed.

A fenti visszásságra tekintettel kértem a Kormány intézkedését tekintetben, hogy kezdeményezze a közétkeztetésre vonatkozó szabályrendszer átfogó felülvizsgálatát és megfelelő szintű rekodifikációját.

Az Országgyűlés ezt követően módosította a Gyvt-t<sup>1</sup>, miszerint „*felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg a gyermekétkeztetésre vonatkozó részletes szabályokat.*” A gyermekétkeztetés szabályainak megalkotására vonatkozó jogalkotási kötelezettségének a Kormány a mai napig nem tett eleget.

## *2/ A gyermekétkeztetést meghatározó jogszabályi környezet*

Vizsgálatomnál figyelemmel voltam az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) 50. § (3) bekezdése, rendelkezik arról, hogy a közétkeztetésben – különös tekintettel az egészségügyi, szociális és gyermekintézményekben nyújtott közétkeztetésre – az élettani szükségletnek megfelelő minőségű és tápértékű étkezést kell biztosítani.

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) 41. § (1) bekezdésének értelmében *a gyermekek napközbeni ellátásaként többek között a családban élő gyermekek életkorának megfelelő étkeztetését kell megszervezni.* A törvény 151. § (1) bekezdés g) pontja rögzíti, hogy *a gyermekek napközbeni ellátása keretében biztosított gyermekétkeztetés szabályait kell alkalmazni többek között az óvodában, az általános és középiskolai diákotthonban, kollégiumban, illetve az itt szervezett externátusi ellátásban és az általános iskolai, továbbá – ha külön jogszabály másképpen nem rendelkezik – középfokú iskolai menzai ellátás keretébe nyújtott étkeztetésre.*

Az étkezésre vonatkozó kevésbé részletes rendelkezéseket a Gyvt. 151. §-ának (2) bekezdése határozta meg kimondva, hogy az iskolai étkeztetésben részesülhet az a tanuló is, aki a napközit nem veszi igénybe. Az étkezések közül az ebéd külön is igényelhető.

E rendelkezés azonban 2012. július 26-ától módosult. A módosításhoz fűzött indoklás szerint, „az új szabályozás az óvodában, iskolában történő gyermekétkeztetés területén kialakult problémát rendezi. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Knt.) és a gyermekvédelmi törvény egymáshoz való viszonya, illetve a gyermekvédelmi törvény gyermekétkeztetésre vonatkozó szabályozása ugyanis jogértelmezési vitára ad okot arra vonatkozóan, hogy kötelező-e az óvodának, iskolának biztosítania a gyermekétkeztetést. A gyermekvédelmi törvény a gyermeki jogok maradéktalan érvényesülése érdekében egyértelműen rögzíti a gyermekétkeztetésre vonatkozó szabályai között, hogy az óvodában, iskolában kötelező megszervezni a gyermekek étkeztetését.” A módosítás nem csak azt rögzítette, hogy a köznevelési intézményekben az étkeztetést biztosítani kell, hanem egyben a fent hivatkozott szakasz meghatározta annak módját is az alábbiak szerint: „*Ha a szülő (törvényes képviselő) eltérően nem rendelkezik, a fenntartó az óvodában és az iskolában a gyermekek és a tanulók számára az óvodai nevelési napokon, illetve az iskolai tanítási napokon biztosítja a déli meleg főétkezést és két további étkezést. Iskolai étkeztetésben részesülhet az a tanuló is, aki a napközit nem veszi igénybe. Az étkezések közül az ebéd külön is igényelhető.*”

A köznevelésre vonatkozó szabályok értelmében 2013. január 1-jétől az iskolák fenntartójának személyében változás állt be, az önkormányzatoktól az iskolák fenntartói jogát átvette az állam, így ismételten szükségessé vált az iskolai gyermekétkeztetés ellátására vonatkozó szabályok újrafogalmazása. Az év elején hatályba lépett – és jelenleg is hatályos –

Gyvt. 151. § (2) bekezdése meghatározza a köznevelési intézmények esetében kinek, milyen módon kell a gyermekétkeztetést biztosítani. „*Ha a szülő eltérően nem rendelkezik a nem állami fenntartó az általa fenntartott nevelési-oktatási intézményben, a települési önkormányzat az általa fenntartott óvodában és a közigazgatási területén az állami intézményfenntartó központ által fenntartott nevelési-oktatási intézményben, a fenntartó az egyéb állami fenntartású intézményben a gyermekek és a tanulók számára az óvodai nevelési napokon, illetve az iskolai tanítási napokon biztosítja a déli meleg főétkezést és két további étkezést. A főváros közigazgatási területén lévő tankerületekben az állami intézményfenntartó központ által fenntartott nevelési-oktatási intézményben – a fővárosi önkormányzat saját tulajdonában álló ingatlanban működő nevelési-oktatási intézmények kivételével – az étkeztetést a kerületi önkormányzat biztosítja. A fővárosi önkormányzat köteles biztosítani az étkeztetést azon nevelési-oktatási intézményben, amely saját tulajdonában álló ingatlanban működik. Az étkeztetés biztosítására kötelezett önkormányzat e feladatának ellátásához a közigazgatási területén kívülről érkező gyermek, tanuló lakóhelye szerinti önkormányzattól hozzájárulást kérhet. Iskolai étkeztetésben részesülhet az a tanuló is, aki a napközit nem veszi igénybe. Az étkezések közül az ebéd külön is igényelhető.*”

Az étkeztetés térítési díjával kapcsolatos szabályok<sup>1</sup> értelmében, ha az étkeztetést a települési önkormányzat biztosítja, úgy az intézményi térítési díjat továbbra is a települési önkormányzat állapítja meg.<sup>9</sup> A gyermekétkeztetés személyi térítési díját az intézményvezető az élelmezés nyersanyagköltségének egy ellátottra jutó napi összeg általános forgalmi adóval növelt összegének és az igénybe vett étkezések számának, valamint normatív kedvezményeknek a figyelembevételével állapítja meg.

A gyermekétkeztetés esetén nyújtandó (normatív) kedvezményeket a Gyvt. 151. § (5) bekezdése meghatározza, amelyek csak egy jogcímen vehetőek igénybe. A hivatkozott szakasz a) pontja alapján térítési díj 100%-át kell kedvezményként biztosítani, azaz a napi háromszori étkezést *térítésmentesen kell biztosítani* a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő óvodásnak, és az 1-8. évfolyamon nappali rendszerű iskolai oktatásban részt vevő gyermekeknek. Ettől eltérő mértékű kedvezményre jogosultak a középiskolába járó gyermekek, miszerint fenti szakasz b) pontjának értelmében az előző csoportba nem tartozó, de rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermek és tanuló után, és a három- vagy többgyermekes családoknál gyermekenként, valamint a szociális törvény hatálya alá nem tartozó, tartósan beteg vagy fogyatékos gyermek, tanuló esetén kedvezményként az intézményi *térítési díj 50%-át kell biztosítani*.

A gyermek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultságát a Gyvt. 19. § (2) bekezdése szabályozza, amely az egy főre jutó jövedelem mértékétől függ. A jogosultság fennáll, ha a gyermeket gondozó családban az *egy főre jutó havi jövedelem* összege nem haladja meg az öregségi nyugdíj legkisebb összegének (28.500 Ft) 130%-át.<sup>10</sup> A jogosultság akkor is fennáll, ha az egy főre jutó havi jövedelem összege nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a 140%-át<sup>11</sup> és a gyermeket egyedülálló szülő, illetve más törvényes képviselő gondozza, vagy a gyermek tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos, nagykorúvá vált; illetve nappali oktatás munkarendje szerint tanulmányokat folytat és 23. életévét még nem töltötte be, vagy felsőfokú oktatási intézmény nappali tagozatán tanul és a 25. életévét még nem töltötte be.

A gyermekek étkeztetéséhez további kedvezmény adható a Gyvt. 151. § (9) bekezdése alapján, amelyet a gyermek lakóhelye szerint illetékes önkormányzat, illetve – ha a gyermek nem állami fenntartású nevelési-oktatási intézményben részesül étkezésben – a nevelési-oktatási intézmény vezetője – a nem állami fenntartó által megállapított szabályok keretei között – a gyermek egyéni rászorultsága alapján állapíthat meg.

### *3/ Az ügy érdemében*

3.1 A tudomásomra jutott információk között több alkalommal ellentmondást észleltem. Így az Iskolai Főhatóság által rendelkezésemre bocsátott szülői közösség nyilatkozata, illetve a hivatalbóli vizsgálatot megelőzően hivatalomhoz benyújtott egyedi panasz keretében a szülők számára megküldött iskolai tájékoztatók tartalma között. További ellentmondást véltem felfedezni a kazincbarcikai középiskola igazgatója által a helyszíni vizsgálatnál szóban előadott körülmények, majd az írásbeli megkeresésemre nyújtott tájékoztatása között. Ezen ellentmondásokat azonban ombudsmani eszközökkel nem állt módomban feloldani, hiszen a hatáskörömet meghatározó jogszabályi rendelkezések értelmében olyan alakszerű bizonyítási eljárást, amely a bíróság, illetve más hatóság előtt lehetséges, nem végezhetek. *Az előzőekre tekintettel megállapításaimat csak az írásbeli megkeresésekre adott a közszolgáltatás nyújtására köteles (illetve abban közreműködő) szervek vezetői által adott tájékoztatások alapján teszem meg.*

Vizsgálatom kiindulópontját a csemői köznevelési intézmények esetében az étkeztetési feladat ellátására kötelezett önkormányzat képviselő-testületének határozata és az ülés jegyzőkönyve, az Iskolai Főhatóság és a kazincbarcikai iskola vonatkozásában kizárólag a tárgy megítélése szempontjából releváns adatok, a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek és a napi háromszori, illetve kazincbarcikai iskola tekintetében az iskolában kedvezményes étkeztetést igénybevevő gyermekekre vonatkozó adatok összevetése képezte.

Kazincbarcikán az intézmény 608 fős tanulójából *rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesül 314 fő* és tartósan beteg 2 fő. Az iskola hozzávetőleges adatai szerint a három vagy több gyermekes családban élő tanulók száma 127 fő. Az előző adatok között vélhetően átfedés is van, ami azért fontos, mert a különböző jogcímek alapján járó kedvezmény csak egy jogcím szerint vehető igénybe. Az iskolában ebédet igénybevevő tanulók száma 26 fő, ebből kedvezményesen 20 fő étkezik. A Gyvt. szerint a jogosult középiskolás tanulót az étkezésnél *50%-os térítési díj kedvezmény illeti meg*, napi 140 Ft-ért.

*Megállapítom, hogy az iskola tanulóihoz és a gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek arányához képest az ebédet, illetve a kedvezményes térítési díjú étkezési lehetőséget csak minimális számú gyermek veszi igénybe. Az intézmény színvonalas étkezője e létszámnál sokkal több gyermek kulturált körülmények közötti és megfelelő minőségű étkezés igényét tudná biztosítani.* A vizsgálat alatt ugyanakkor nem derült fény arra, hogy a kedvezményes étkezést a jogosultak nagy száma (az iskola létszámának több mint kétharmada) ellenére, miért csak néhányan – a tanulók 6,4 százaléka<sup>12</sup> – veszi igénybe. E tény – álláspontom szerint – több dologra is visszavezethető, mint pl. a jogosultság feltételei ismeretének hiányára, a kedvezményben részesítés eshetőleges, előre nem kiszámítható voltára, tényleges kedvezményes étkeztetés forrásainak hiányára.

Az Iskola Főhatóság 13 intézményében a gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek száma meghaladja a háromszori étkezést igénybevevő gyermekek számát, illetve több iskolájában csak az ebéd biztosított a tanulóknak. Az Iskolai Főhatóság által fenntartott óvodákban a napi háromszori étkezés az adatok szerint megoldott. *Az általános iskolák 1-8. évfolyamára járó és kedvezményes étkeztetésre jogosult gyermekek esetében a napi háromszori étkezés (déli meleg főétkezést és két további étkezést) az adatok összevetése alapján nem fedi le a jogosulti kört annak ellenére sem, hogy a háromszori étkezést igénybevevő létszámban benne vannak a térítési díj ellenében étkező gyermekek is. Ha e tényhez hozzárendeljük a csak ebédelő gyermekek számát, pl. Orosházán, ahol az iskola összes tanulójából 13 fő étkezik az intézményben háromszor, és 273 fő csak ebédel, ugyanakkor a térítésmentes háromszori*



étkezésre 177 fő lenne jogosult, ez alapján *valószínűsíthető, hogy a kedvezményre jogosultak is csak ebédelnek.* Álláspontom szerint ez azt jelenti, hogy az arra jogosult gyermekek/szülők – a jelen vizsgálat keretei között fel nem tárható okok miatt – nem igénylik a számukra egyébként térítésmentesen igénybe vehető teljes körű, azaz a kisétkezéseket is magában foglaló háromszori étkezést.

Csemő Község Önkormányzata a feltárt tényállás szerint az állami normatíva szűkössége és a Gyvt. vonatkozó szabályának értelmezése alapján döntött arról, hogy 2012. január 1-jétől a helyi óvodában és általános iskolában az ingyenesen étkeztetés igénybevételére jogosult gyermekek részére naponta csak egyszeri többfogatásos meleg ebédet biztosít, ugyanakkor térítési díj fizetése ellenében tízórait és uzsonnát igényelhetnek a gyerekek. Álláspontom szerint az iskolai étkeztetés mindenkor háromszori étkezés biztosítását jelentette, amely ebédből és két kisétkezésből áll. Az étkezések száma azonban – mivel azt jogszabály nem határozta meg – a jogalkalmazásnál értelmezési vitára adott okot, ezért magam is kezdeményeztem az *AJB-560/2011. számú* jelentésben a vonatkozó szabályok módosítását, amely tény a jogalkotó is felismert és 2012 júliusában hatályba lépett módosítással immár megállapította az étkezések számát. Az önkormányzatot e módosítást követően kerestem meg, amely az előző évben hozott döntésének változatlan fenntartásáról tájékoztatót.

*A fentiekre tekintettel megállapítom, hogy Csemő Község Önkormányzata képviselő-testületének 78/2011. (XII. 13.) határozata, amelyben a kedvezményes étkezésre jogosult gyermekek számára csak a déli főétkezés biztosításáról döntött ellentétes a Gyvt. 151. § (2) bekezdésben előírt feladat-ellátási kötelezettséggel.*

3.2 Csemő Község Önkormányzatának az a döntése, hogy a jogosultak számára csak az ebédet biztosítja kedvezményesen, és az iskola feladatául szabta a szülők meggyőzését arról, hogy jogosult gyermekük számára a kisétkezéseket csak külön térítési díj megfizetése mellett igényelje nem jogszerű. Vélhetően ezzel a gyakorlattal azonos szándék vezethette az Iskolai Főhatóság által fenntartott intézmények vezetőit, mikor élve a lehetőséggel a szülői nyilatkozatok alapján az igényjogosult gyermekek számára csak az ebédet biztosítják. A hatályos Gyvt. 151. § (2) bekezdése ugyanis a háromszori étkezés biztosítását csak akkor teszi kötelezővé, ha a szülő másként nem rendelkezik.

A feltárt tényállás alapján megállapítottam, hogy az étkeztetés biztosítására kötelezettek – költségvetési okokra hivatkozással – kedvezményesen az 1-8. évfolyamon tanuló gyermekek számára a déli fő étkezést, a vizsgált középiskolában a kedvezményes étkezést (50%-os) pedig a jogosultak nagy száma ellenére csak minimális létszámú gyermek számára biztosítják. Élve a jogszabály adta lehetőséggel a fenntartók, iskolavezetők a szülőket arra hívják fel, hogy mivel a fenntartó anyagi megfontolásból, takarékoságból nem tudja biztosítani a teljes étkeztetést, nyilatkozzanak arról, hogy gyermekük számára csak az ebédet igényelik. E gyakorlat a hátrányos helyzetű településeken élő, és szociálisan rászoruló gyermekek tekintetében különösen méltánytalan.

Álláspontom szerint a gyermekek egészséges fejlődését – amit az Alaptörvény a XVI. cikkében rögzít – mindenképpen csak olyan szabályozás szolgálhatja, amely az arra szociálisan rászoruló gyermekeknél a gyermek érdekét szem előtt tartva biztosítja az élettanilag szükséges étkezéseket és nem csak az ebédet, hanem a kisétkezéseket is. E követelménnyel pedig – különösen, ha az a gyermek számára kedvezményesen, térítésmentesen, alanyi jogként vehető igénybe – ellentétes az a rendelkezés, hogy a szülő a gyermekének alanyi jogon járó szolgáltatásról lemondjon. Különösen, hogy e döntés esetében a feltárt körülmények szerint vélhetően nem a szülő önkéntes elhatározásán, hanem a közzolgáltatás nyújtására köteles szerv

hatékony nyomásgyakorlásán alapul.

Nemcsak a szülőt, hanem az államot is terheli a gyermek megfelelő testi, lelki, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelem és gondoskodás nyújtásának kötelezettsége. Ez utóbbi keretében támogatást nyújt, az államnak ugyanakkor a gyermek védelmére vonatkozó kötelezettsége a gyermeknek akár a szüleivel szembeni védelmezését is megalapozhatja, különösen, ha a szülő döntését más által befolyásoltan hozza meg, ebben az esetben véleményem szerint a szülő joga is korlátozhatóvá válik. Ez biztosíthatja egyben a szociálisan rászoruló gyermek számára az állam által nyújtott támogatás gyermekek érdekei szerinti felhasználását, ezáltal pedig a szociális helyzetükből származó hátrányok leküzdését, az esélyegyenlőség megteremtését is.

A gyermekétkeztetés kapcsán a szülő eltérő rendelkezési lehetőségét csak abban az esetben tartom elfogadhatónak, ha a gyermek az étkeztetést térítési díj, (vagy esetlegesen részleges térítési díj) megfizetése mellett veszi igénybe.

3.3 Az iskolákban a gyermekek étkeztetését a tanítási napokon kell biztosítani, a tanítási napok számát a tanév rendjéről szóló miniszteri rendeletek<sup>13</sup> évente állapítják meg, amely egy tanítási évben általában 180 nap körül tanítási napot jelent. Vizsgálatom megindításakor a gyermekétkeztetéshez biztosított állami normatíva éves szinten gyermekenként 68.000 Ft volt. E két tényező alapján egy gyermekre, egy napra jutó normatíva összege megközelítőleg 378 Ft, amelyből számára az élettanilag szükséges háromszori étkezést kellett biztosítani, akkor ha a feladatellátására kötelezett a gyermekek étkeztetéséhez nem biztosított többletforrást. A rendelkezésemre álló adatok alapján megállapítottam, hogy az általános iskolás tanulók háromszori étkezésének tényleges térítési díja (nyersanyag normája) ezt az összeget az Iskolai Főhatóság általános iskoláiban szinte minden egyes intézményben meghaladta (pl. Csemő), vagy éppen e közelében volt.

Vizsgálatom során figyelemmel voltam arra, hogy Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény (Kvtv.) változtatott a gyermekek étkezésére fordítható állami normatíva összegén. A törvény *a települési önkormányzatok egyes köznevelési és gyermekétkeztetési feladatainak támogatásáról* szóló 2. sz. mellékletének II/3. pontjában az ingyenes és kedvezményes gyermekétkeztetés támogatására éves előirányzatként 44.799,3 millió forintot, fajlagos összegként 102.000 forint/fő/évben határozta meg a normatíva mértékét. Kimondta, hogy az óvodai, iskolai, kollégiumi étkeztetés támogatása megilleti a települési önkormányzatot az általa étkeztetett, óvodában, nappali rendszerű közoktatásban, továbbá a kollégiumi ellátásban részt vevő, a Gyvt. 151. § (5) bekezdése szerint rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő – *Kiegészítő szabályok 4. pontja szerint* meghatározott – gyermekek, tanulók után, akik számára ingyenes étkeztetést biztosítanak, továbbá akik számára 50%-os normatív étkezési térítési díj-kedvezmény biztosított.

Az e körbe tartozó gyermek, tanuló után csak egy jogcímen jár a támogatás. Ugyanazon gyermek, tanuló csak egy feladatellátási helyen megvalósított étkeztetésnél vehető figyelembe.

A *Kiegészítő szabályok 4/ pontja* értelmében a fenti hivatkozott II. 3. b) alpont szerinti támogatás az étkeztetést igénybe vevő, térítési díj-kedvezményre jogosult gyermekek, tanulók 2013. évi becsült átlagléttszáma és az étkezési napok száma alapján tervezhető, illetve igényelhető. A támogatás szempontjából az önkormányzat által szervezett étkeztetésben részt vevők számának megállapításánál egy fő – *függetlenül attól, hogy többszöri étkezésben is részt vesz* – csak egy létszámként és egy jogcímen szerepelhet. Az igényjogosultság szempontjából egy fő létszámnak az a gyermek, tanuló számít, *akinek naponta legalább a déli, többfogásos, meleg, főétkezés az önkormányzat által szervezett keretek között biztosított.* Az elszámolás dokumentuma

az élelmezési nyilvántartás és a térítési díj-kedvezményre való jogosultságot alátámasztó irat. Az étkezésben részt vevők naptári évre, naponként összesített éves létszámát el kell osztani óvodai étkeztetés esetén 220 nappal, kollégiumi étkeztetés esetén 200 nappal, iskolai étkeztetés esetén 185 nappal.

A Kvtv. 35. § (1) bekezdés a) pontja értelmében pedig *a nem állami köznevelési intézmény fenntartóját* 2013. augusztus 31-éig megillető normatív és egyéb hozzájárulást a Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény (a továbbiakban: 2012. évi költségvetési törvény) 2012. december 31-én hatályos 38. § (1) bekezdés a)-e) és h) pontjának, (2), (3) és (5)-(9) bekezdésének szabályait a b)-s) pontok figyelembevételével kell megállapítani.

A Kvtv. fent idézett kiegészítő szabályának 4. pontjában megfogalmazott igényjogosultsági feltétel nem tesz különbséget, hogy a kedvezményes étkezésre jogosult gyermek csak ebédet, vagy háromszori étkezést vesz igénybe. A támogatás tehát ugyanakkora abban az esetben, ha a gyermek csak az ebédet veszi igénybe, mint amikor a gyermek számára háromszori étkezést nyújtanak, noha azoknak eltérő a költségvetési vonzata, az ebédnél több kerül, ha a kötelezett még e mellé tízórait és uzsonnát is nyújt.

E rendelkezés szerint egy fő létszámnak az a gyermek, tanuló számít, akinek naponta legalább a déli, többfogásos, meleg, főétkezés az önkormányzat által szervezett keretek között biztosított. Ez alapján az étkezési szolgáltatásnyújtására kötelezettben felmerül (mintahogyan az Csemő Község Önkormányzatánál is feltárára került), hogy a gyermekétkeztetési kötelezettségnek jogszerűen eleget lehet tenni csupán egyszeri, többfogásos meleg ebédrel. Ugyanakkor a Gyvt. – a szülő eltérő rendelkezésének hiányában – háromszori étkezés nyújtását írja elő. A két azonos szintű jogszabály, törvény közötti koherencia zavar is előidézhetheti, hogy a feladat ellátásra kötelezettek másként értelmezik a közszolgáltatás nyújtásának teljesítését.

*Ebből következően megállapítom, hogy a Kvtv. 2. számú melléklete kiegészítő szabályának 4/ pontja és a Gyvt. 151. § (2) bekezdésében megfogalmazott – a gyermekétkeztetés napi számának meghatározásával kapcsolatos – szabályai közötti ellentmondásos szabályozás a jogalkalmazói gyakorlatban értelmezési vitára ad(hat) okot.*

*Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a Gyvt. 151. §-ában megfogalmazott azon szabály, mely szerint a szociálisan rászoruló gyermek szülőjét felhatalmazza az étkezés igénybevételének a lemondására a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben visszásságot okoz. A feltárt gyakorlat továbbá, miszerint a közszolgáltatás nyújtására kötelezett szerv a szolgáltatást nem teljes körűen biztosítja, illetve a Gyvt. és Kvtv. elemzett szakaszai közötti koherencia zavar a jogállamiság elvből fakadó jogbiztonság követelményébe ütközik, alapjogi visszásságot idéz elő, és tart fenn.*

*Gyermekjogi ombudsmanként is folytatott vizsgálataim, alapjogi monitoring tevékenységem során számos, a létminimum határán vagy az alatt élő közösség alapjogainak érvényesülése került a szakmai elemzések fókuszába. A hátrányos helyzetű, leszakadó kistérségek egyre nagyobb pénzügyi gondjai olykor nehéz kompromisszumokra kényszerítik a települési vezetőket. Mindezzel együtt a gyermekek mindenképp főlött álló érdekének egyetemes jelentőségére mindenkori kötelességem felhívni valamennyi érintett figyelmét.*

## **Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében:

1/ az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *emberi erőforrások miniszterét*, hogy vizsgálja felül a Gyvt. 151. § (2) bekezdését, annak érdekében, hogy a rendszeres gyermekvédelmi

kedvezményben részesülő gyermekek számára a teljes körű étkeztetés biztosítása alanyi jogon történjen és ne függjön a szülő rendelkezésétől;

2/ az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a *nemzetgazdasági minisztert*, hogy az *emberi erőforrások miniszterével* együttesen előkészítve, jogalkotás kezdeményezésével oldják fel a jelentésben feltárt koherencia zavart;

3/ az Ajbt. 31. §-a felkérem a *közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy a kormányhivatalokon keresztül ellenőrizze a köznevelési intézményekben a gyermekétkeztetés nyújtására köteles szervek feladatellátásának kérdésbeli gyakorlatát, és a feladatellátás hiánya, vagy nem teljeskörű ellátása esetén tegye meg a szükséges intézkedéseket a közszolgáltatások biztosítása érdekében;

4/ az Ajbt. 32. § alapján felkérem:

- a. *Csemő Község Önkormányzatának polgármesteréhez*, valamint a *Szent Gellért Katolikus Iskolai Főapátság főigazgatójához*, hogy a Gyvt. 151. §-ában foglalt gyermekétkeztetésre vonatkozó feladatuknak tegyenek eleget, és a szociálisan rászoruló gyermekek érdekeire figyelemmel, napi háromszor biztosítsák az étkezéseket,
- b. a Don Bosco Általános Iskola, Középiskola és Kollégium igazgatójához, hogy az iskola tanulóinak és szüleinek a figyelmét nyomatékosan hívják fel a kedvezményes étkezési lehetőség igénybevételére és a kedvezményeket a jogszabályban foglaltak szerint minden jogosult számára biztosítsák, e kedvezmény azonban nem zárhatja ki a további (civil szervezetek, önkormányzat, magányszemélyek) támogatásának nyújtását.

Budapest, 2013. március

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Melléklet: Lábjegyzet**

<sup>1</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat

<sup>2</sup> 56/1991. (XI. 21.) AB határozat

<sup>3</sup> a Magyar Köztársaság az 1991. LXIV. törvényben hirdette ki a gyermekek jogairól szóló ENSZ Egyezményt

<sup>4</sup> Sári János – Somody Bernadette Alapjogok Alkotmánytan II. 342-344. o

<sup>5</sup> AJB 560/2011. sz. jelentés

<sup>6</sup> AJB 797/2011. sz. jelentés

<sup>7</sup> AJB 1147/2012. sz. jelentés

<sup>8</sup> Gyvt. 162. § (1) bekezdés z) pont. Hatályba lépés időpontja: 2012. január 1.

<sup>9</sup> Gyvt. 151. § (2a)-(4) bekezdés

<sup>10</sup> 2013-ben 37.050 forint

<sup>11</sup> 2013-ben 39.900 forint

<sup>12</sup> Amennyiben csak a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülő gyermekek és a kedvezményes étkezésben részesülő gyermekek arányát nézzük

<sup>13</sup> A tanév rendjéről szóló 3/2012. (VI. 8.) EMMI rendelet 182 nap.

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-2300/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Varga Éva Csilla

### **Az eljárás megindulása**

A panaszosok azt kifogásolták, hogy édesanyjuk Pálhalmi Országos Büntetés-

végrehajtási Intézetben történt elhalálozásának körülményeiről nem kaptak semmilyen tájékoztatást. A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja. Ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkerestem a Dunaújvárosi Rendőrkapitányságot és a Fejér Megyei Főügyészséget, tájékoztatást kérve a rendkívüli haláleset körülményeinek vizsgálatára irányuló eljárás eredményéről, valamint annak hozzátartozókkal való közléséről.

### **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 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.*”)

### **A megállapított tényállás**

A panaszosok édesanyja 2010. december 26-án hunyt el a Pálhalmi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet, mélykúti objektumában. A boncolási jegyzőkönyv és a bv. intézet egészségügyi szolgálata tagjainak meghallgatása alapján az eljáró szakértők megállapították, hogy a fogvatartott halála betegsége miatt következett be, idegenkezűsége, illetve önközűsége utaló elváltozást nem találtak. A Fejér Megyei Főügyészség bv. ügyésze az elhunyt fogvatartott ügyében a haláleset színhelyén megjelent, a hatósági boncolásról készült jegyzőkönyvet beszerezte, majd annak kiegészítését rendelte el. A kiegészített boncjegyzőkönyvre figyelemmel az orvosszakértők határozottan úgy nyilatkoztak, hogy a halál oka természetes megbetegedés volt, ezért a temetési engedélyt az eljáró bv. ügyész kiadta. Az elhunyt fogvatartott pszichiátriai beteg volt. A Pálhalmi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet az elhunyt fogvatartott gyógykezelését végző pszichiátriai betegek otthonát kereste meg hozzátartozóinak kiderítése érdekében. A Fővárosi Önkormányzat Pszichiátriai Betegek Otthona 2010. december 27-én tájékoztatta a hozzátartozókat, illetőleg a gondnok személyéről az intézetet. A kapcsolatfelvétel a fogvatartott egyik gyermekével, de nem a panaszosokkal sikeres volt. A bv. intézet a halál tényéről őt értesítette.

A Dunaújvárosi Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztályának vezetője – ismételt megkeresésre – arról tájékoztattott, hogy az elhunyt fogvatartott halálának körülményeit vizsgáló eljárást – hatáskör hiánya miatt – nem a rendőrkapitányság, hanem a Fejér Megyei Főügyészség folytatta le. A Fejér Megyei Főügyészség vezetője rámutatott arra, hogy mivel bűncselekmény gyanúja és a halálesettel kapcsolatban a fogva tartó szerv dolgozójának felelőssége sem merült fel, a bv. ügyész a temetési engedély kiadásán túl további intézkedést nem tett.

### **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 vizsgálattal érintett Dunaújvárosi Rendőrkapitányság rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálatára rendelkezem hatáskörrel.

## 2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

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 [...] 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. [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 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. [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 közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhető*k. [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.

Sokrétű követelmény-rendszert foglalnak magukba, amelynek kereteit és alapjait – elsődlegesen a jogalkotásra vonatkozó követelményként – a már idézett alkotmánybírósági

esetjog alakította ki, de amelyet – a jogalkalmazás ellenőrzése során – a bírósági és az ombudsmani gyakorlat tölt ki további tartalommal, fejleszti tovább.

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].

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**

Az eltűnt személyek felkutatásának és a rendkívüli halálesetek kivizsgálásának rendjéről szóló 23/1994. (X. 26.) BM rendelet 2. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a rendkívüli haláleset kivizsgálásáról kérelemre vagy hivatalból a rendőrség gondoskodik.

A Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet 12. § (3) bekezdés f) pontja értelmében a rendőrkapitányság közigazgatási hatáskörben jár el a rendkívüli haláleset kivizsgálásával kapcsolatos eljárásban.

A BM rendelet 6. § b) pontja szerint az eljárást az a rendőri szerv folytatja le, amelynek illetékességi területén a halál beállt. A fogva tartó intézet a Dunaújvárosi Rendőrkapitányság illetékességi területéhez tartozik.

A Ket. 12. § (1) bekezdése és (3) bekezdés a) pontja értelmében a közigazgatási hatóság eljárása során a Ket. rendelkezéseit köteles alkalmazni a törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben. Közigazgatási hatóság a hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező államigazgatási szerv.

Az 1/2006. (I. 11.) ORFK utasítás 7. pontja szerint a rendkívüli halálesetek vizsgálatát elsősorban a Ket., valamint a hivatkozott BM rendelet alapulvételével és az utasítás mellékletét képező szabályzat rendelkezéseinek megfelelően kell lefolytatni.

A Ket. értelmében az illetékes rendőrkapitányságnak, mint hatóságnak a fogvatartott bv. intézetben bekövetkezett halála esetén el kell járnia. Az eljárási kötelezettség magában foglalja azt is, hogy a hatóságnak, azaz a rendőrkapitányságnak az eljárás befejezésekor döntést kell hoznia és azt alakszerű határozatba kell foglalnia. Mindezt pedig a törvényben előírt ügyintézési határidőn belül kell megtennie.

A Ket. 71.§ (1) bekezdése szerint a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki. A 23/1994. (X.26.) BM. rendelet 15. §. (2) bekezdés b) pontja szerint az eljárást lezáró döntést a rendkívüli haláleset kivizsgálására irányuló eljárásban kell közölni a hozzátartozóval. Ez az eljárást folytató rendőri szerv kötelessége.

A Ket. 98. és 99. §-ai értelmében az ügyfél az elsőfokú határozat ellen fellebbezhet. A fellebbezést – ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül lehet előterjeszteni.

A Dunaújvárosi Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztályának vezetőjének tájékoztatása szerint – hatáskör hiányára hivatkozva – nem folytatták le a panasz alapjául szolgáló rendkívüli

haláleset miatt indult eljárást. Álláspontom szerint az idézett jogszabályi rendelkezések egyértelműen meghatározzák a fogva tartás során bekövetkezett halál kivizsgálására irányuló eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szervet. Ennek ellenére a fogvatartott halálának körülményeit vizsgáló eljárást a rendőrkapitányság nem folytatta le.

A megyei főügyészség tájékoztatása szerint *a halál tényéről* az elhunyt fogvatartott hozzátartozóját – a pszichiátriai betegek otthona által rendelkezésre bocsátott információk alapján – a fogva tartás helyéül kijelölt intézet értesítette. *A halál bekövetkezésének körülményeiről* a hozzátartozók azonban egyáltalán nem kaptak tájékoztatást. A BM rendelet 15. § (2) bekezdés a) pontja értelmében az eljárást lezáró döntést közölni kell az ismert legközelebbi hozzátartozóval, amely nyilvánvalóan az eljárást lefolytató hatóság kötelessége. Figyelemmel arra, hogy a rendőrkapitányság az eljárást nem folytatta le és döntést sem hozott az ügyben, a hozzátartozók jogszabálynak megfelelő értesítésére sem kerülhetett sor.

*Minderre figyelemmel megállapítom, hogy a Dunaújvárosi Rendőrkapitányság a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott, de közvetlenül veszélyeztette a jogorvoslathoz való jog gyakorlását is azzal, hogy az elhunyt fogvatartott halálának körülményeit tisztázandó eljárást – jogszabályban előírt kötelezettsége ellenére - nem folytatta le, nem hozott alakszerű határozatot, és a halál bekövetkezésének körülményeiről, illetőleg a jogorvoslati lehetőségről a hozzátartozóknak nem adott tájékoztatást.*

## **Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok orvoslása érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Dunaújvárosi Rendőrkapitányság vezetőjét, hogy – az eltűnt személyek felkutatásának és a rendkívüli halálesetek kivizsgálásának rendjéről szóló 23/1994. (X. 26.) BM rendeletben biztosított hatáskörében eljárva, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény rendelkezéseinek megfelelően – gondoskodjon az elhunyt fogvatartott halálának körülményeit vizsgáló eljárás lefolytatásáról, az azt lezáró döntés meghozataláról, annak alakszerű határozatba történő foglalásáról és az ismert legközelebbi hozzátartozók részére történő kézbesítéséről. Jelentésemet pedig – az abban foglaltak jövőbeni hasznosítása érdekében – az irányítása alá tartozó állománnyal ismertesse.

Budapest, 2013. január

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## **Melléklet: az alkalmazott jogszabályok**

### **2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)**

**4. § (1)** Az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.

**12. § (1)** A közigazgatási hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

(2) Közigazgatási hatósági ügy (a továbbiakban: hatósági ügy):

a) 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,

b) 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 köztisztületi vagy más szervezeti tagsághoz köti.

(3) E törvény alkalmazása szempontjából közigazgatási hatóság (a továbbiakban: hatóság) a hatósági ügy intézésére



hatáskörrel rendelkező

- a) államigazgatási szerv,
  - b) helyi önkormányzati képviselő-testület, ideértve a megyei önkormányzat közgyűlését is, valamint átruházott hatáskörben annak a 19. § (2) bekezdése szerinti szervei,
  - c) polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke (a továbbiakban együtt: polgármester),
  - d) főjegyző, jegyző (a továbbiakban együtt: jegyző),
  - e) törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb szervezet, köztestület vagy személy.
- 98. § (1)** 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.
- 99. § (1)** A fellebbezést - ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik - a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül lehet előterjeszteni.

### **329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről (Korm. rendelet)**

**6. § (3)** Az ORFK közigazgatási hatáskörében gondoskodik a hatáskörébe utalt közigazgatási hatósági eljárások lefolytatásáról, ellátja a hatósági, nyilvántartási és ellenőrzési feladatokat, ennek keretében

- i) eljár a rendkívüli haláleset kivizsgálásával kapcsolatos eljárásban – a közlekedési baleset következtében beállott rendkívüli haláleset kivételével – az ORFK állományába tartozó hivatásos állományú tag rendkívüli halála esetén,

**11. § (3)** A rendőr-főkapitányság közigazgatási hatáskörében:

- g) eljár a rendkívüli haláleset kivizsgálásával kapcsolatos eljárásban – a közlekedési baleset következtében beállott rendkívüli haláleset kivételével –, ha
    - ga) az áldozat diplomáciai mentességet élvező személy,
    - gb) az áldozat országgyűlési képviselő, az Országgyűlés által választott tisztségviselő, a Kormány tagja,
    - gc) az áldozat központi államigazgatási szerv vezetője,
    - gd) az áldozat a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állománya tagja,
    - ge) a halál a rendőr szolgálati helyén vagy szolgálata során következett be, és a rendőr nem az ORFK állományába tartozó hivatásos állományú tag,
    - gf) a halál az egészségügyi ellátás során következett be, és az egészségügyi dolgozó foglalkozási szabályszegése merült fel,
    - gg) rendőrségi fogdában fogvatartott személy az elhalt,
- 12. § (3)** A rendőrkapitányság közigazgatási hatáskörében
- f) eljár - a 6. § (3) bekezdés i) pontjában, valamint a 11. § (3) bekezdés g) pontjában meghatározott kivétellel - a rendkívüli haláleset kivizsgálásával kapcsolatos eljárásban,

### **5/1998. (III. 6.) IM rendelet a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról (IM rendelet)**

- 34. § (1)** Ha az orvos a halottvizsgálat során rendkívüli halálesetet észlel, arról a bv. intézet parancsnokát haladéktalanul értesíti.
- (2) A bv. intézet parancsnoka a rendkívüli halálesetről haladéktalanul tájékoztatja a területileg illetékes rendőrkapitányságot, a bv. intézet törvényességi felügyeletét ellátó ügyészt, intézkedik, hogy a holttest és a helyszín a rendőrségi halottszemléig érintetlenül maradjon.
  - (3) A halottvizsgálat elvégzése után a holttest elszállításáról és a hatósági boncolás elrendeléséről a rendőrség intézkedik. A holttestet csak az ügyész nyilatkozata, valamint a hatósági boncolás után szabad eltemetni.

### **23/1994. (X. 26.) BM rendelet az eltűnt személyek felkutatásának és a rendkívüli halálesetek kivizsgálásának rendjéről (BM rendelet)**

**4. § (1)** E rendelet alkalmazásában rendkívüli halál az a halál, amelynek természetes módon való bekövetkezését a körülmények kétségessé teszik, bekövetkezésének előzményei, körülményei ismeretlenek vagy nem állnak rendelkezésre olyan adatok, amelyekből megalapozottan következtetni lehet a halál bekövetkezésének körülményeire, így ha a halál(t):

- e) a fogvatartás közben következik be.

**6. §** Az eljárást - ha jogszabály eltérően nem rendelkezik - az a rendőri szerv folytatja le, amelynek illetékességi területén

- b) a halált előidéző esemény, cselekmény vagy körülmény bekövetkezett, ennek ismerete hiányában, ahol a halál beállt, a holttestet megtalálták, járműről leemelték.

**15. § (2)** Rendkívüli haláleset kivizsgálására irányuló eljárásban az eljárást lezáró döntést közölni kell:

- a) az elhalttal közös háztartásban élt vagy ennek hiányában az ismert legközelebbi hozzátartozójával, illetőleg a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény 20. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott temetésre kötelezettel, ha a személyük az eljárás során ismertté vált, továbbá azzal, akinek a temetésre vonatkozó hatósági engedélyt az eljáró hatóság kiadta,
- b) kérelemre a haláleset bejelentésére kötelezett intézmény vezetőjével,

**5/2012. (I. 27.) LÜ utasítás a büntetés-végrehajtás törvényességének ügyészi felügyeletéről (LÜ utasítás)**

### **KILENCEDIK RÉSZ**

#### **A RENDKÍVÜLI ESEMÉNYEKKEL KAPCSOLATOS FELADATOK**

Intézkedés a fogvatartott súlyos balesete vagy halála esetén

- 24. § (1)** Ha a főügyészség a fogvatartott súlyos balesetéről értesül, az ügyész az értesítéstől számított öt napon belül köteles megvizsgálni a baleset bekövetkezésének okait és értékelni a fogva tartó szerv vizsgálatának megállapításait, valamint a megelőzés érdekében tett intézkedéseket.
- (2) Amennyiben a baleset, illetőleg a mérgezés a fogvatartott halálát vagy életveszélyes sérülését okozta, az ügyész köteles a legrövidebb időn belül megjelenni a baleset helyszínén az (1) bekezdésben meghatározott feladatainak elvégzésére.
  - (3) Ha a balesettel kapcsolatban a fogva tartó szerv dolgozójának felelőssége merül fel, az ügyész kezdeményezi a megfelelő (büntető, fegyelmi, szabálysértési, kártérítési) felelősségre vonást.
  - (4) Ha az ügyész a fogva tartó szervtől vagy máshonnan a fogvatartott haláláról értesül, köteles a legrövidebb időn belül megjelenni a haláleset színhelyén és megvizsgálni a halál bekövetkezésének körülményeit. Bűncselekmény gyanúja esetén elrendeli az igazságügyi orvosi boncolást. Ennek költségeit az elrendelő főügyészség viseli.
  - (5) Ha a fogvatartott halála kapcsán bűncselekmény megalapozott gyanúja nem merül fel, az ügyész engedélyezi a holttest hatósági boncolás utáni eltemetését.
  - (6) Az ügyész ellenőrzi a fogva tartásért felelős szerv halálesettel kapcsolatos vizsgálatának megállapításait.
  - (7) Ha a halálesettel vagy annak vizsgálatával kapcsolatban a fogva tartó szerv dolgozójának felelőssége merül fel, az ügyész a (3) bekezdés szerint jár el.

**1/2006. (I. 11.) ORFK utasítás a rendkívüli halál esetén követendő rendőri eljárás szabályzata kiadásáról**

Melléklet az 1/2006. (I. 11.) ORFK utasításhoz

#### **A RENDKÍVÜLI HALÁL ESETÉN KÖVETENDŐ RENDŐRI ELJÁRÁS SZABÁLYZATA**

##### **I. fejezet**

7. A rendkívüli halálesetek vizsgálatát elsősorban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: KET), valamint az eltűnt személyek felkutatásának és a rendkívüli halálesetek kivizsgálásának rendjéről szóló 23/1994. (X. 26.) BM rendelet alapulvételével és e szabályzat rendelkezéseinek megfelelően kell lefolytatni.
9. Büntetés-végrehajtási intézetben, fogdában, a fegyveres erők objektumaiban, menekülttáborokban bekövetkezett halál esetén az eljárást az érintett intézmények biztonsági és egyéb előírásainak figyelembevételével kell lefolytatni.
10. Ügyfél az a magánszemély, jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező jogi szervezet, akinek, illetve amelynek jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti.
11. Az elhunytal kapcsolatos ügyek intézésében ügyfélnek kell tekinteni az alábbi sorrendben különösen: - az elhalttal közös háztartásban élt, vagy ennek hiányában az ismert legközelebbi hozzátartozót, eltartót, vagy eltartottat, az eltemetésre kötelezhető személyt, illetőleg aki a temettetést önként vállalja - kérelmére a haláleset bejelentésére kötelezett intézmény vezetőjét.

##### **Hatáskör megállapítása**

13. A halálesetek ügyében első fokú szervként: a) megyékben - a közlekedési balesetek kapcsán bekövetkezett rendkívüli haláleset kivételével - a területileg illetékes rendőrkapitányság bűnügyi szerve,

##### **III. fejezet AZ ELSŐ FOKÚ ELJÁRÁS**

###### **Az eljárás megindítása**

23. A rendkívüli haláleset kivizsgálásáról kérelemre, bejelentésre, vagy hivatalból a rendőrség gondoskodik. Az eljárás megindításáról hivatalból indult eljárásban az ismert ügyfelet az eljárás megindításától, kérelemre indult eljárásban az ismert ellenérdekű, illetve érintett ügyfelet a kérelem beérkezésétől számított öt napon belül értesíteni kell.

Az elintézési határidő

27. Az eljárást annak megindításától számított 30 napon belül be kell fejezni.

IV. fejezet A RENDŐRI SZERV DÖNTÉSEI

Határozat és végzés

88. A hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során eldöntendő egyéb kérdésekben (pl. boncolás elrendelés) pedig végzést bocsát ki.

A döntések közlése

90. Az eljárás befejezéséről hozott határozatot a 23/1994. (X. 26.) BM rendelet 15. §-ában meghatározott személyekkel, intézményekkel közölni kell.

A fellebbezés

96. Az ügyfél az ügy érdemében hozott első fokú határozat ellen fellebbezhet. A fellebbezést a határozat közlésétől számított 15 napon belül lehet előterjeszteni.

## **Az alapvető jogok biztosának**

### **Jelentése**

#### **az AJB-2553/2012. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-4249/2012. 4287/2012. és 5708/2012.)

Előadó: dr. Láposy Attila

### **Az eljárás megindítása**

2012 elején több gyakorló jogász is beadvánnyal fordult Hivatalomhoz, amelyben az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvénynek (a továbbiakban: Ügyvtv.) a kamarai tagsághoz szükséges legalább egy éves ügyvédi, ügyvédjelölti vagy alkalmazott ügyvédi joggyakorlatot 2011. január 1-től előíró, feltételével kapcsolatban fogalmaztak meg változatos kifogásokat.

A beadványban felvetett problémák kapcsán a jogállamiság elvével, a jogbiztonság és az egyenlő bánásmód követelményével, a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való joggal, valamint a vállalkozás szabadságával összefüggő visszasság gyanúja miatt 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 megkereséssel fordultam a Magyar Ügyvédi Kamara elnökéhez, majd pedig a közigazgatási és igazságügyi miniszterhez.

A közvetlen alkotmánybíróági indítvány benyújtása helyett a megkereséseket és az átfogó vizsgálat elrendelését az is indokolta, hogy a 2012-es évben az ügyvédek, valamint a hozzájuk forduló ügyfelek alkotmányos jogainak érvényesülésével kapcsolatban önálló projektet indítottam, amelynek fókuszában – a Magyar Ügyvédi Kamarával, mint partnerrel együttműködésben – többek mellett az ügyvédi kamarák gyakorlata és a kapcsolódó szabályozás alkotmányossági monitoringja áll.

Vizsgálatom befejezését megelőzően az Alkotmánybíróság a 3380/2012. (XII. 30.) AB határozatában a vizsgált szabályozással, azaz az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 13. § (3) bekezdés *d)* pontjával és (7) bekezdésével szemben, e rendelkezések alaptörvényellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította. Az ombudsmani jelentés megállapításainál így figyelemmel voltam ezen alkotmánybíróági határozatra is.

### **A megállapított tényállás**

1. A panaszosok álláspontja szerint az Ügyvtv. 2011. január 1-jétől hatályos, a kamarai felvételhez szükséges újabb feltétele önkényes és szakmailag indokolatlan, a más területekről (pl. igazságszolgáltatás vagy közigazgatás) érkező, jogi szakvizsgával és sokéves gyakorlattal rendelkező, tapasztalt és felkészült jogászok számára akadályozza az önálló ügyvédi praxis létrehozását. A beadványokban kifejtik, hogy felvételi feltételként önmagában az egységes

szakvizsga is elegendőnek kellene lennie, hiszen annak teljesítése eleve három éves szakmai gyakorlatot jelent, a vizsgán pedig a joggyakorlatban való jártasságot értékelik, kellene értékelni.

Alkotmányossági problémaként írták le azt is, hogy sem a korábban hatályos, sem pedig az újonnan elfogadott jogállási törvények – így különösen a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény, illetve a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény – sem a bírák, sem pedig az ügyészek esetében nem állapít meg ilyen specifikus gyakorlatra vonatkozó „extra” követelményt. Mindez a panaszosok szerint azt eredményezi, hogy az ügyvédi praxist indítani kívánó, jelentős szakmai gyakorlattal rendelkező jogászok – például volt bírák, ügyészek, közigazgatási szakemberek – számára ez az időbeli korlátozás aránytalan terhet jelenthet, ráadásul az ügyvédi „piac” sajátosságai folytán a gyakorlat elvégzése is akadályozott lehet.

2. A panasz nyomán megkerestem az ügyben a *Magyar Ügyvédi Kamara (MÜK) elnökét*, akitől a beadványokban jelzett problémákkal és kérdésekkel, a kifogásolt szabályozással kapcsolatos jogi és szakmai álláspontjával kapcsolatban részletes tájékoztatást kértem.

A MÜK elnöke arról tájékoztatott, hogy a kérdéses feltételt beépítő törvénymódosítás előterjesztői egyéni országgyűlési képviselők voltak, *annak egyetlen rendelkezését sem kezdeményezte a MÜK*, és a javasolt rendelkezések *egyeztetésére sem került sor*, mivel az a jogalkotásra vonatkozó szabályok szerint nem kötelező. Álláspontja szerint az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az ügyvéddé, s így a kamarai taggá válást korlátozó bizonyos szabályok léte alkotmányosan indokolt, sőt, szükségszerű, továbbá ugyanez a következtetés vonható le abból a szempontból is, hogy indokolt-e a szigorúbb szabály előírása az egyéb jogász területen szerzett gyakorlati idő beszámítása szempontjából.

A válaszban kiemeli, hogy *számos alapvető különbség indokolja* azt, hogy az Ütv. nem engedi meg a más jogász hivatásban eltöltött gyakorlati idő beszámítását a 13. § (3) bekezdés d) pontjában írt gyakorlati időbe. Így különösen az ügyvédi tevékenység nem állami tevékenység, hanem szellemi szabadfoglalkozás, ebből eredően az ügyféllel más jellegű (nem alá-főlé rendelt, hatalmi) kapcsolatban van. Az ügyvéddé válás lehetősége továbbá alanyi jog, aki felvételt kér a kamarába és a törvényi feltételeknek megfelel, azt kötelező felvenni, szakmai vizsga, pályaalkalmassági vizsgálat, pályázat nélkül, korlátlan létszámban. Ügyvédek esetében emellett a szakmai továbbképzés nem kötelező, a törvény nem teszi lehetővé az ügyvéd szakmai tevékenységének kamarai ellenőrzését, végül pedig az ügyvédnek tevékenysége ellátása körében kamarai, vagy állami utasítás nem adható, az ügyvédi tevékenység nem áll állami irányítás alatt. Az ügyvédi hivatás speciális szabályainak elsajátítása az ügyvéd felelőssége, amelynek teljesítése az ügyvédi kamarai felvétel után a későbbiekben nem ellenőrizhető vagy befolyásolható.

Az elnök arra is felhívta a figyelmet, hogy az ügyvéd a tevékenysége során nemcsak önállóan (saját felelősségére) végzi megbízotti tevékenységét, hanem ennek keretében *rendszeresen folytat olyan tevékenységet, melyet korábban az alkalmazotti jogviszonyban álló, más hivatásrendből érkező kollegái önálló felelősséggel sohasem végeztek* (pl. pénzkezelési tevékenységét). Rámutatott, hogy más jogász hivatásrendből érkező szakvizsgázott jogászok hiába rendelkeznek akár magas fokú szakmai gyakorlattal egy-egy vagy több jogterületen, az ügyvédi tevékenység vállalkozási jellegű, illetve az önálló, nem alkalmazott státuszából adódó feladataival összefüggésben semmilyen gyakorlatuk nincs.

Válaszában utalt továbbá arra is, hogy az ügyfelekkel való kapcsolattartás, az ügyvédi titok védelme, az ügyvédi tevékenységre vonatkozó, az ügyvédi kamarai szabályzatokból és iránymutatásokból adódó követelmények elsajátítása *nem része az egységes jogi szakvizsgának*. Mindezek ugyanakkor az ügyvédi tevékenység mindennapjai során követelményként jelennek

meg és nemcsak az ügyvéd, hanem az ügyfelek szempontjából is lényegesek. Az elnök álláspontja szerint mindezekre tekintettel összességében a *feltétel szükséges, arányos, és a jogalkotói cél eléréséhez alkalmas* azzal együtt is, hogy a törvény nem tartalmaz – egyik jogász hivatás javára sem – kivételt a szabály alól. A válaszban kiemelt alkotmánybírósági gyakorlatra hivatkozva az elnök azt is hangsúlyozta, hogy önmagában az egységes jogi szakvizsga léte nem alapozza meg az eltérő jogállású foglalkozási csoportok felállításának tilalmát, illetve az e foglalkozási (hivatási) csoportokkal szemben eltérő követelmények felállításának tilalmát.

A bírák, az ügyészek, illetve a közjegyzők jogállására vonatkozó törvényi szabályozás hivatkozása mellett az elnök amellel érvelt, hogy *a különböző jogász hivatások esetében sem idegen a jogi szakvizsga megszerzésén túli, meghatározott területen végzett joggyakorlati idő előírása*. A szabályozás különbözősége legfeljebb a megkívánt joggyakorlati idő tartalmában lehet fel. Mindebből kiindulva úgy látja, hogy nem állapítható meg hátrányos jellegű megkülönböztetés a kifogásolt törvényi rendelkezéssel érintettek körén belül.

Az elnök kiemelte azt is, hogy a szabályozás nyilvánvalóan *nem jelent korlátozást* a más hivatáscsoportból érkező valamennyi szakvizsgázott jogász számára, akik ügyvédként kívánnak tevékenykedni. Annyit ír elő, hogy az önálló ügyvédi tevékenységük megkezdését megelőzően legalább egy évig nem önállóan, saját (teljes vagy résztulajdonosi) vállalkozásuk keretében, hanem *alkalmazottként kell végezniük*. A kamarai felvétel támadott feltétele *nem állít tárgyi korlátot az ügyvéddé válás, a kamarába való bekerülés elé*, nem teszi lehetetlenné az ügyvédi hivatás, mint foglalkozás választását a jogi szakvizsgával rendelkező személyek számára. A módosítás csupán azt eredményezi, hogy a más hivatásrendből érkező, alapvetően más jellegű tevékenységet végző személyek egy évi időtartamig, tevékenységüket nem a vállalkozás keretében, hanem (mint addig) munkaviszony keretében végzik.

**3.** A Magyar Ügyvédi Kamara elnökétől érkezett részletes válasz és érvrendszer áttanulmányozását követően indokoltnak tartottam megkeresni a kérdéskörért felelős *közigazgatási és igazságügyi minisztert* és tájékoztatást kérni a jelzett problémákkal és a felmerülő alkotmányossági kérdésekkel kapcsolatos jogi és szakmai álláspontjáról.

A miniszter válaszában hangsúlyozta, hogy az Ügyvtv. érintett rendelkezését megállapító 2010. évi CXXXVI. törvény indokolása is utal rá, az egyéves ügyvédi (ügyvédjelölti, alkalmazott ügyvédi) joggyakorlat előírásának szakmai okai vannak. Álláspontja szerint az ügyvédek iránti közbizalom erősítése érdekében indokolt az ügyvédekkel szemben magasabb szakmai elvárások támasztása. Kiemelte, hogy az ügyvédi hivatás magas szintű végzéséhez elengedhetetlen a komplex tudás, amit csak a gyakorlati készségek megszerzésével, hivatásrendi munkatapasztalat révén lehet elsajátítani. Mindezek alapján pedig *egyértékt a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke által hivatkozott szakmai érvekkel*, és abban osztja a MÜK álláspontját, hogy az Ütv. érintett rendelkezése *alkotmányossági szempontból nem aggályos*.

A miniszter válaszában utalt az Alkotmánybíróság 22/1994. (IV. 16.) AB határozatára, amelyben kiemelte, hogy az ügyvédi hivatás megkülönböztető jegye, hogy szellemi szabadfoglalkozásként olyan magán-tevékenység, amely a közhatalmi szervek működési körében garanciális okokból hangsúlyozottan magán-tevékenységként különül el a közhatalomtól. Az alkotmánybírósági határozat kapcsán rámutatott arra is, hogy a szabad választás nem a foglalkozásgyakorlás szabályaitól függ, hanem a kamarába való bejutás, kamarai felvétel feltételeitől. A határozatból külön is hivatkozott arra a megállapításra, amely szerint a kötelező kamarai tagság nem sérti a foglalkozás szabad megválasztásának jogát és a munkához való jogot, mivel ezek a feltételek az ügyvéddé válás, a foglalkozás választás olyan szubjektív feltételei, amelyek a választási szabadságot korlátozhatják ugyan, de elvileg mindenki által teljesíthető feltételek és elvileg mindenki előtt nyitva állnak. A felvétel feltételei nem állítanak tárgyi korlátot

az ügyvéddé válás, a kamarába való bekerülés elé (nem limitálják például az ügyvédek létszámát. Végül az alkotmánybíróági határozat kapcsán utalt arra is, hogy szakmai követelmények előírása valamely szakmai köztisztületbe való felvételnél nem jelent diszkriminációt. A feltételeknek való megfelelés esetén az ügyvédi hivatás alanyi jogon gyakorolható, a kötelező kamarai tagság sem ütközik alkotmányos előírásokba.

4. Vizsgálatom megindítását követően, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium hivatalos honlapjáról [<http://www.kormany.hu/hu/dok?page=3&source=3&type=302#!DocumentBrowse>] 2012 augusztusában értesültem arról, hogy a szaktárca – többek mellett – a panaszolt Ütv. a 13. § (3) bekezdés d) pontjának hatályon kívül helyezésére kíván javaslatot tenni.

A tervezet indokolása külön is kiemelte, hogy „*az Ütv. 13. § (3) bekezdés d) pontjának hatályon kívül helyezésével eltörlésre kerül az egy éves joggyakorlati idő előírása; ennek eredményeként már egyetlen jogi pályáról érkező kérelmező esetében sem feltétel az egy éves ügyvédi, ügyvédjelölti vagy alkalmazott ügyvédi joggyakorlat az ügyvédi kamarai felvételhez. Az ügyvédi kamarai tagság, és ezáltal az ügyvéddé válás feltételeinek biztosítása a jogi szakvizsgálathoz kötött jogi szakmák gyakorlói tekintetében általában indokolt, természetesen, ha az egyéb feltételeknek megfelelnek.*” A tervezet végül nem került az Országgyűlés elé.

### **Az érintett alkotmányos jogok és követelmények**

- a jogállamiság elvéből levezethető 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 munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog és a vállalkozás szabadsága [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.*”].

### **Megállapításaim**

#### **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 – 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 d) pontja alapján a *kötelező tagság alapján működő köztisztület* az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül. Mindezek alapján megállapítottam, hogy a kifogásolt szabályozást alkalmazó, a kamarai tagság ügyében dönteni jogosult ügyvédi kamarák, így a Magyar Ügyvédi Kamara a vizsgálatom szempontjából hatóságnak minősülnek, amelyekre az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed.*

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy 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* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás 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 aggályokat.

## **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 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 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 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 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 – 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.

**2.** 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 Alkotmánybíróság szerint a megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenként 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 alkotmánybírósági gyakorlat alapján a tilalom, ha

a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre. Arra figyelemmel, ha a megkülönböztetés nem az alkotmányos alapjogok tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között. [Lásd 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, 21/1990. (X. 4.) AB határozat, 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, 30/1997. (IV. 29.) AB határozat.]

Az Alkotmánybírósági gyakorlat által kimunkált ún. ésszerűségi teszt alkalmazásával állapítható meg, hogy egy adott normatív szabályozás, jogalkalmazói gyakorlat vagy egyedi döntés ellentétes-e a hátrányos megkülönböztetés alkotmányi tilalmával. Az ésszerűségi teszt egyrészt egy összehasonlíthatósági, másrészt egy indokolhatósági próbából áll. Az összehasonlíthatósági próba során azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés azonos helyzetben lévő jogalanyok között merül-e fel, az indokolhatósági próba pedig annak vizsgálatát jelenti, hogy ha azonos csoportba tartozók között áll fenn a megkülönböztetés, akkor az ésszerű indokon nyugszik-e, van-e „tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka”.

**3. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése** alapján mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján a munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. Az Alkotmánybíróság már az 1994-es alaphatározatában kifejtette, hogy a korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján minősítendő 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 az objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A munkához, foglalkozáshoz való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja.

A testület 942/B/2001. AB határozatában az ügyvédi kamarai tagság egyes pozitív és negatív feltételeit vizsgálva arra jutott, hogy a munka és a vállalkozás szabad megválasztása nem jelenti azt, hogy egyes foglalkozások tekintetében a jogszabályok nem támaszthatnának speciális követelményeket. Az ügyvéd többek között képviselőt, védelmet lát el, jogi tanácsot ad. Jelentős közérdek fűződik tehát ahhoz, hogy e tevékenységeket szakszerűen, a fenti jogok hatékony gyakorlását támogatva lássa el, amelynek elsődleges biztosítéka az adott jogterület ismerete.

**4. Az Alkotmánybíróság a 3380/2012. (XII. 30.) AB határozatában** arra jutott, hogy az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 13. § (3) bekezdés *d*) pontja és (7) bekezdése, az abba a kamarai tagság feltételeként előírt legalább egyéves ügyvédi vagy ügyvédjelölti gyakorlat elvégzése nem sérti a foglalkozás szabad megválasztásának jogát, illetve az egyenlő bánásmód követelményét sem, ebből következően pedig az e rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította. [A döntéshez Bragyova András és Szívós Mária alkotmánybírák különvéleményt csatoltak.]

Az Alkotmánybíróság a határozat indokolásában rámutatott arra, hogy – mivel a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot a korábbi Alkotmány 70/B. § (1) bekezdése az Alaptörvény vonatkozó XII. cikk (1) bekezdéséhez hasonlóan tartalmazta – a korábbiakban kialakult és idevágó alkotmánybírósági gyakorlat megfelelően alkalmazható. A jelentésben már korábban ismertetett alkotmánybírósági gyakorlatot hivatkozva és elemezve az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a szabályozás valóban korlátozást jelent a foglalkozás szabad megválasztásához való joggal összefüggésben. Ezzel együtt azonban az indítványozók által támadott jogszabályok az alkotmánybíróság döntés szerint *nem teszik*



*objektíve lehetetlenné az ügyvédi kamarai tagság feltételeinek teljesítését a jelentkezők számára. Az Alkotmánybíróság szerint az egy éves ügyvédjelölti vagy alkalmazott ügyvédi gyakorlat letöltésének lehetősége minden – egyéb feltételnek megfelelő – személy számára megkülönböztetés nélkül nyitva áll, így a kamarai tagságért folyamodó személy akaratától függ, hogy a feltételeket teljesíteni kívánja-e.*

A határozat indokolása arra is kitér, hogy nem befolyásolja az ügyben elfoglalt alkotmányossági álláspontot az, hogy az érintett személyek sem lakóhelyükön, sem attól távolabb nem találtak olyan ügyvédet, aki őket a megfelelő ideig foglalkoztatták volna. Az Alkotmánybíróság szerint értelemszerűen minden ügyvédnek megvan a joga, hogy az általa szabadon választott ügyvédjelöltet, alkalmazott ügyvédet vegye alkalmazásba, ne kössön munkaszerződést olyannal, akit alkalmazni nem kíván.

A határozat kiemeli, hogy alkotmányossági szempontból az a releváns kérdés, hogy az ügyvédi kamarai tagság feltételét, mint valamely foglalkozás választásához való jogot a jogalkotó *más alapvető jog vagy alkotmányos érték védelme érdekében a feltétlenül szükséges mértékben és az elérni kívánt céllal arányosan korlátozta-e.* Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy – a korábbi gyakorlatában elfogadott érvek alapján – *az ügyvédi hivatás magas szintű szakmai kvalitásainak fenntartását, ezáltal közvetetten az ügyfelek védelmének érdekét* olyan értéknek tekinti, amely indokolhatja azt, hogy *egy bárki által elvégezhető, kötelezően megkívánt speciális gyakorlati idő teljesítéséhez kösse a jogalkotó a kamarai tagságot.* Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az egyéves időtartam nem tekinthető aránytalannak az elérni kívánt céllal összevetve, különös tekintettel arra is, hogy *az ügyvédi munkára jellemző egyéni felelősségvállaláson túl* mások mellett *az elektronikus ügykezelés állandóan változó és alakuló rendjén át, az etikai szabályok kellő elsajátítására és internalizálására ez az időszak alkalmas.* Az Alkotmánybíróság szerint ezzel a feltétellel biztosítható az, hogy a kamara tagjává vált ügyvéd az ügyfél érdekeinek magas szintű képviseletéhez szükséges tárgyi tudáson túl – amelyet a szakvizsga letétele igazol – *a gyakorlati ismeretekkel is kellően tisztában van, feladata ellátásának első pillanatától kezdve.*

A diszkrimináció tilalmával kapcsolatos indítványozói kifogásokkal kapcsolatban az Alkotmánybíróság arra hívta fel a figyelmet, hogy korábbi határozatában vizsgálta azt a kérdést, hogy a jogász hivatást alkotó különböző foglalkozási ágak képeznek-e ún. homogén csoportot, a megkülönböztetés vizsgálata szempontjából egységes alanyi halmazt. Ismételten megerősítette e döntésében az Alkotmánybíróság azt a korábbi megállapítását, amely szerint az *ügyvédek – tevékenységük és az arra vonatkozó eltérő szabályozás folytán – nem képeznek homogén csoportot más jogász hivatást gyakorló személyekkel,* még kevésbé a felsorolt más foglalkozások gyakorlóival. Az Alkotmánybíróság *nem látott olyan indokot, amely miatt szilárd korábbi gyakorlatától el kellett volna térnie* és arra jutott, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelme a támadott jogszabály alapján nem állapítható meg.

### **III. A vizsgálat megállapításai**

**1.** Az Ütv. 13. § (3) bekezdés d) pontja azt tartalmazza, hogy „a kamarába – kérelmére – ügyvédként fel kell venni azt, aki megfelel a következő feltételeknek: [...] legalább egy évig ügyvédi, ügyvédjelölti vagy alkalmazott ügyvédi joggyakorlatot folytatott.” A töretlen alkotmánybírósági gyakorlatból és a friss döntésből egyaránt levonható az a következtetés, hogy *a foglalkozás és a munka szabad megválasztásának jogával alkotmányossági szempontból szoros kapcsolatban áll az Ütv. 13. § (3) bekezdése a kamarai felvétel konjunktív feltételeiről.* Megállapítható, hogy a kötelező kamarai tagság az ügyvédi hivatásgyakorlás előfeltétele, és az előírt feltételek kapcsán – minthogy azok eleve jogkorlátozást valósítanak meg – vizsgálandó az indokoltság, a szükségesség és arányosság kérdése is, azaz igazolható-e, hogy az előírásra az

ügyvédi tevékenység szakszerű ellátása érdekében kétséget kizáróan szükség van. Az előzőekben ismertetett friss alkotmánybíróági döntés alapján a *korlátozás alkotmányosan indokolt, szükségesnek és arányosnak tekinthető*.

A MÜK elnöke még a hivatkozott alkotmánybíróági határozat megszületése előtt megküldött, részletesen ismertetett válaszában amellet érvelt, hogy a feltétel kiállja az alkotmányosság próbáját, az ügyvédi hivatás jellegadó sajátosságai folytán ugyanis *indokolt szigorúbb elvárásokat támasztani* az ügyvédekkel szemben. Mindezt elsősorban arra alapozta, hogy az Ütv. nem engedi meg a más jogász hivatásban eltöltött gyakorlati idő beszámítását, az ügyvédi hivatás és más jogász hivatások között fennálló alapvető különbségekből ered. Így különösen szellemi szabadfoglalkozás jelleg és az állami irányítás és ellenőrzés hiánya, a szakmai vizsga és külön pályaalalmassági vizsga hiánya, továbbá a folyamatos szakmai továbbképzés nem kötelező jellege. A szabályozás mellett szóló érveként hozta fel továbbá, hogy a más jogász hivatások esetében sem idegen a jogi szakvizsga megszerzésén túli, meghatározott területen végzett joggyakorlati idő előírása. A *közigazgatási és igazságügyi miniszter* – a MÜK elnökével egybehangzóan – kellően indokoltnak találta a feltételt.

Az Abtv. 2. §-a alapján az Alkotmánybíróóság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, az Abtv. 39. § (1) bekezdése szerint pedig az Alkotmánybíróóság döntése mindenkire nézve kötelező. Az alapjogok védelméért felelős intézményként az alapvető jogok biztosát eljárása során nem egyszerűen kötik az AB határozatok rendelkező részében foglaltak, hanem a határozatok indokolása során kifejtett szempontok, elvi tételek is zsinórmértéket jelentenek a biztos számára akkor, amikor önálló alkotmányértelmezőként az általa vizsgált kérdésben állást foglal. Mindezek alapján előkérdésként merül fel, hogy az idézett alkotmánybíróági határozatot és az abban szereplő elvi állásfoglalást követően az alapvető jogok biztosának van-e lehetősége attól eltérő álláspont kifejtésére a vizsgált szabályozással összefüggésben.

Egy korábbi jelentésemben – AJB-3536/2009. – az egészséghez való jog tartalmára és korlátozhatóságára vonatkozóan azt állapítottam meg, hogy „a jogalkalmazási gyakorlatra fókuszáló ombudsmani jogvédelemnek az egészséghez való jog biztosításával összefüggő állami kötelezettségekkel kapcsolatban akár *az alkotmánybíróaságitól eltérő, további alapjogi követelmények megfogalmazására és kibontására van lehetőségére*. Önmagában ugyanis az a tény, hogy az Alkotmánybíróóság 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 joggal összefüggő visszáság megállapítására kerüljön sor.”

A fentieket továbbgondolva meglátásom szerint egyrészt igazolható, hogy *az eltérő funkció és vizsgálati irány okán különbség áll fenn az „alaptörvény-ellenes jogszabály”, illetve „a szabályozásra visszavezethető, alapvető joggal összefüggő visszáság” kategóriája között*. Az absztrakt normakontroll keretében alkotmányosnak talált jogszabály egyedi esetben visszás helyzetet eredményezhet. Nem kizárt az a helyzet, hogy a vizsgált jogszabályi rendelkezést az Alkotmánybíróóság – a hozzá benyújtott indítványban szereplő szempontok szerint, kötve a kérelemhez – nem találja alaptörvénytörőnek, ugyanakkor az alapvető jogok biztosa az „élő jog”, vagyis a gyakorlati alkalmazás szempontjai, valamint a szélesebben vett szabályozási kontextus, összefüggésrendszer nyomán azonban visszásnak találja. Az *ombudsman álláspontom szerint mindaddig nem sérti, nem is sértheti az Alkotmánybíróóság alaptörvény-értelmezési monopóliumát*, amíg a fenti sajátosságokra figyelemmel – az elvi megállapításokat tiszteletben tartva – az eltérő szempontok okán eltérő jogi álláspontra jut.

Jelen esetben az Alkotmánybíróság a foglalkozás szabad megválasztásához való jog, illetve az egyenlő bánásmód követelménye szempontjából nem találta alaptörvény-ellenesség az Ütv. az indítványozó által is kifogásolt szabályát, az ügyvédi kamarai felvételhez megkövetelt egyéves ügyvédi, illetve ügyvédjelölti gyakorlatot. A szabályozásnak az AB szerint megvan ugyanis a *legitim célja*: az ügyvédi hivatás magas szintű szakmai kvalitásainak fenntartása, illetve közvetetten az ügyfelek védelmének érdeke, a korlátozás pedig az elvégzett teszt alapján szükséges és arányos. A diszkrimináció tilalma kapcsán pedig az Alkotmánybíróság fenntartotta azt az álláspontját, hogy az ügyvédek és más jogi hivatást végzők *nem képeznek olyan homogén csoportot*, amelyen belül megállapítható a megkülönböztetés, vagyis az összehasonlíthatósági próbánál már megállt a testület.

Nem kétséges, hogy az ügyvédek esetében a megfelelő tapasztalat, felkészültség az ügyfelek szempontjából alapvető elvárás, hiszen a jogi képviselő jogérvényesítésük, sőt akár vagyonuk, egzisztenciájuk vagy éppen szabadságuk múlhat. A kérdés így értelemszerűen nem az, hogy az államnak vannak-e az általános minőségbiztosításon túlmutató szabályozási feladatai ezen a területen (vannak), hanem hogy mindez a cél milyen eszközökkel érhető el a legkisebb jogsérelem árán. Annak a megválaszolásához azonban, hogy alkotmányos jogokkal, követelményekkel összefüggő visszás helyzet fennáll-e a kamarai felvétel vizsgált feltételével kapcsolatban, szükséges szélesebb jogi perspektívából áttekinteni a helyzetet.

Ahogy arra – a hozzám forduló egyes panaszosok mellett – többek közt Bragyova András alkotmánybíró különvéleményében felhívja a figyelmet, jelen pillanatban az ügyvédi foglalkozás önálló üzésére a valamennyi jogi foglalkozásra *egységes jogi szakvizsga képesít*, vagyis az ügyvédi képesítést alapvetően a *szakvizsga* adja. A különvéleményben is hivatkozott jogi szakvizsgáról szóló 5/1991. (IV. 4.) IM rendelet 1. § (3) bekezdése szerint a jogi szakvizsga egységes, bármely jogterületen és jogi munkakörben önálló jogi munka végzésére jogosít. Egyetértve a többségi határozathoz képest szélesebb körű megközelítést alkalmazó különvéleményben szereplő felvetéssel, a jelenlegi szabályozási rendszerben a jogi szaktudást és a gyakorlati ismereteket a szakvizsga letételének *kellene* igazolnia. Példaként hozható fel, hogy a jogi szakvizsga egységessége mellett a jogi munkaterületek még az ügyvédi foglalkozáson belül is igen változatosak lehetnek, az irodák specializációja okán lehetséges például, hogy valaki ügyvédjelöltként kizárólag polgári jogi vagy gazdasági ügyekkel foglalkozik. A jelenlegi rendszerben az egységes szakvizsgának elegendőnek *kellene* lennie, amellet, hogy a folyamatos önképzés, szervezett továbbképzés szerepe is jelentős a folytonosan változó jogi szabályozási környezetre figyelemmel.

Megjegyezni kívánom ezzel összefüggésben, hogy az ügyvédjelöltek képzésével foglalkozó *AJB-3203/2012. számú jelentésben* szerepel, hogy „az ügyvédjelöltek képzése a törvény alapján az önigazgatási joggal felruházott kamarák kötelezettsége. Az, hogy az egyes kamarák az ügyvédjelöltek képzését milyen formában, feltételekkel oldják meg, a jogszabályok erre vonatkozó rendelkezése hiányában, továbbá az önkormányzatiság elvéből, illetve a területi kamarák működési önállóságából eredően valamennyi kamara saját döntésének függvénye. A kamarai honlapokon található képzési információk áttekintése során megállapítható, hogy a tematika kamaránként teljesen eltérő, nem egységes.

Létezik olyan jelöltképzés, amely *kifejezetten az ügyvédi tevékenység szűkebb értelemben vett szakmai témaköreire koncentrál* (ügyvédi iroda, ügyvédi letét, az ügyvéd polgári és büntetőjogi felelőssége, biztosítás, etika, fegyelmi eljárás), és olyan megoldások is tapasztalhatóak, amelyek *nem specializálódnak egyáltalán, inkább egy kibővített záróvizsgálathoz hasonlíthatók*, illetőleg *a szakvizsgára való felkészítésnek tekinthetőek*.” Mindebből az is kitűnik, hogy önmagában az egyéves ügyvédjelölti gyakorlati idő és az ahhoz kapcsolódó rövidített

képzés nem vagy nem feltétlenül alkalmas arra, hogy a megkívánt gyakorlati ismereteket elsajátítsák.

Miközben érthető és akceptálható tehát az a jogalkotói cél, hogy az ügyvédi hivatás felelős gyakorlására, az ügyvédi kamarai tagságra csak megfelelő szakmai felkészültség és tapasztalat mellett kerülhessen sor, alapvető ellentmondás és rendszerszintű feszültség érzékelhető az egységes jogi szakvizsga jelenlegi rendszere (amihez eleve megkövetelt a hároméves jogi gyakorlat), illetve az egyéves külön ügyvédi gyakorlat feltételének előírása között. E problémára álláspontom szerint leegyszerűsítő és téves pusztán azt a válasz adni, hogy egyébként a *feltétel* maga – az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – alkotmányos.

Lényeges felhívni a figyelmet az egyéni jogi aspektusokra is: nehéz helyzetben voltak és vannak azok, akik rendelkeznek jogi szakvizsgával és akár három évnél lényegesen hosszabb gyakorlattal, mégsem válhattak a többi törvényi feltétel teljesítése esetén sem ügyvéddé. Ezen gyakorló, szakvizsgázott jogászok 2010 előtt *alappal bízhettek abban*, hogy az egységes jogi szakvizsga alapvetően elegendő ahhoz, hogy az ügyvédi pályára léphessenek a későbbiekben. A jelenlegi helyzetben ugyanis – osztva a panaszokban szereplő felvetéseket – a szabályozás valóban alkalmas lehet arra, hogy indirekt módon „kínálati piaci” korlátozást valósítson meg, relatíve hosszabb időre elzárja az érintett, 2010 előtt szakvizsgázott jogászokat az ügyvédi hivatás gyakorlásától, az ügyvédi kamarai tagság megszerzésének lehetőségétől.

Nem kívánom kétségbe vonni az Alkotmánybíróság azon elvi megállapítását, amely szerint az összehasonlítható helyzet hiánya kizárja, hogy az ügyvéddé válás feltételrendszere alkotmányjogi szempontból más jogász hivatások gyakorlásának feltételeivel összevethető legyen, de a jelenlegi egységes jogi szakvizsga rendszere itt is feszültségeket generál.

*Mindezek alapján összességében megállapítom, hogy kialakult jogi helyzet a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság és bizalomvédelem követelménye szempontjából visszas, a hosszú évtizedek óta működő egységes jogi szakvizsga-rendszer, illetve az Ütv. a kamarai tagsághoz 2010-től – nem fokozatosan bevezetett – feltételként megkövetelt egyéves ügyvédi, ügyvédjelölti gyakorlat előírása között fennálló súlyos, elvi ellentmondás áll fenn.*

Az összhang megteremtése, a minden érintett szempontjából megnyugtató, a jogállamiság és jogbiztonság szempontjából megfelelő megoldás kidolgozása – tekintettel arra, hogy a biztos nem résztvevője a jogalkotási folyamatnak – nem az ombudsman feladata.

Megjegyzem, hogy a szaktárca felé több alkalommal is jeleztem már a jogi szakvizsgával összefüggő szabályozás véleményezésekor, hogy a több mint két évtizede elfogadott jogi szakvizsgáról szóló 5/1991. (IV. 4.) IM rendelet további, visszatérő módosítása helyett – az azóta eltelt időszak tapasztalataiból kiindulva, széleskörű szakmai egyeztetést követően – indokolt lenne mielőbb egységes jogszabályt alkotni. Ennek keretében pedig biztosítani azt, hogy az egységes jogi szakvizsga világos sztenderdek, paraméterek alapján valóban az elméleti tudás gyakorlatban való alkalmazását (így különösen jogesetmegoldás vagy problémamegoldás) keretében, az adott jogi terület rendszerének, működésének ismeretét kérje számon a jelölttől.

A most vizsgált probléma megerősített abban a véleményben, hogy a teljes rendszer átgondolása, reformja – beleértve a vizsgált ügyvédjelölti képzést – nem tűr további halasztást.

*Elfogadható, indokolt, messzemenően alkotmányos megoldás volna* álláspontom szerint az, ha az átfogó, az ügyvédek esetében az ügyfelek jogainak védelmét is biztosító, a szakvizsgára és a gyakorlati időre vonatkozó reformot követően felmenő rendszerben történne meg az új feltételek hatályba léptetése. A rendszerszintű ellentmondások feloldása keretében – bár az Alkotmánybíróság szerint nem állapítható meg az alaptörvény-ellenesség – *megfontolás tárgyává tehető* a kamarai tagság feltételeinek ismételt átgondolása is, van-e olyan eszköz, amely révén kisebb korlátozás mellett, a *nem kívánt piackorlátozó hatás* kiszűrésével az ügyvédi hivatás

magas szintű szakmai kvalitásainak fenntartása, illetve közvetten az ügyfelek védelmének érdeke megvalósítható lehet.

### **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* a közigazgatási és igazságügyi minisztert hogy – az érintett szakmai kamarákkal, szervezetekkel együttműködésben – tekintse át a hatályos szabályozás rendszerét és a vonatkozó jogszabályok (az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény és a jogi szakvizsgáról szóló 5/1991. (IV. 4.) IM rendelet) felülvizsgálatával, módosításának kezdeményezésével, illetve más szükséges intézkedések megtételével biztosítsa az egységes jogi szakvizsga rendszere, valamint az ügyvédi kamarai tagság feltételrendszere között meglévő rendszerszintű ellentmondások mielőbbi feloldását.

Budapest, 2013. március

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-2624/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Varga Éva Csilla

#### **Az eljárás megindulása**

A panaszos értelmi fogyatékos és autizmus spektrumzavarral élő gyermeke a Száraznád Nevelési és Oktatási Központ, Óvoda, Általános Iskola és Szakiskola (továbbiakban: Száraznád Oktatási Központ) tanulója volt. Az édesanya az iskola pedagógusának viselkedését, a fegyelmezés módját, valamint az integrált nevelés személyi és tárgyi feltételeinek hiányát kifogásolta.

A panasz alapján felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes hatósági eljáráshoz, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga 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.

Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem a Száraznád Oktatási Központ vezetőjétől, a 4. számú Fővárosi Tanulási Képességet Vizsgáló Szakértői és Rehabilitációs Bizottság (továbbiakban: szakértői bizottság) igazgatójától, valamint Budapest Főváros XV. kerületi Önkormányzat jegyzőjétől.

#### **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 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 megállapított tényállás**

A panaszos lánya 2009 szeptemberétől a Száraznád Oktatási Központ tanulója volt. 2011 márciusában új pedagógus vette át az osztályt, aki fegyelmezési eszközként rendszeresen mosdatta a gyermeket, melynek hatására a társaival szemben egyre vadabb lett. Ezen kívül a tanítónő az osztálytársak szülei előtt számolt be gyermeke intim szokásairól. 2011 novemberében a panaszos tájékoztatta a tanítónő viselkedéséről az intézményvezetőt és a fenntartót. Az intézményvezető eljárást nem rendelt el az ügyben.

A *szakértői bizottság igazgatójának* tájékoztatása szerint a Száraznád Oktatási Központ vezetője 2012. február 3-án jelezte, hogy az intézményben nincsenek meg a személyi és tárgyi feltételek a panaszos lányának integrált nevelésére, oktatására, ezért kérte a kislány kontrollvizsgálatát.

A szülő 2012. február 16-án e-mailben értesítette az igazgatót, hogy a korábban, telefonbeszélgetés során felajánlott intézményeket végiglátogatta. Három napos próbaidő eltöltése után kiválasztott egyet, ezért a felülvizsgálati eljárás lefolytatására irányuló, az édesanya által is aláírt iskolai kérelem, okafogyottá vált.

2012. február 16-án megérkezett a Bárczi Gusztáv Óvoda Általános Iskola és Készségfejlesztő Speciális Szakiskola befogadó nyilatkozata, valamint a szülő kérelme, hogy gyermeke számára a szakértői bizottság jelölje ki ezt az intézményt, amely 2012. február 20-án meg is történt.

Február 20-án a szülő a szakértői bizottságnál bejelentést tett a Száraznád Oktatási Központ szakmai munkáját sérelmezve. A szakértői bizottság közoktatási intézmény, hatósági jogkörrel nem rendelkezik, a panasz kivizsgálására nincs jogosultsága, ezért a bejelentésről február 22-én kelt levelében tájékoztatta a Száraznád Oktatási Központ igazgatóját.

A *Száraznád Oktatási Központ vezetője* megkeresésemre arról tájékoztattott, hogy az osztályba 2011 márciusában érkezett meg az új tanítónő. Munkája során szembesült a gyermek tanulmányi teljesítményével, s az egyre fokozódó dühkitöréseivel. Időközben kiderült, hogy értelmi akadályozottsága mellett autizmus spektrumzavarban szenved, s egyre világosabbá vált, hogy az osztályközösségben a tanítása az osztálytípusban elvárt hagyományos pedagógiai módszerekkel szinte lehetetlen. Kudarcait különböző agresszivitási formában vezette le, és ezek a megnyilvánulások saját magára, osztálytársaira és az öt tanítókra is rendkívül veszélyesek voltak. A problémák kezelésére az iskola pszichológusának és fejlesztőpedagógusának folyamatos közreműködését kérték a pedagógusok. Ennek ellenére semmi sem változott, ezért arra a döntésre jutottak, hogy az osztályban dolgozó gyógypedagógiai asszisztens a pedagógus irányítása mellett és utasításai szerint két személyes helyzetben foglalkozzon vele.

A pedagógusok az édesanyával is rendszeresen kommunikáltak, jelezték az igen súlyos problémát. Minden egyes beszélgetéskor elismerte lánya viselkedési „szokásait”, és azt is elfogadta, hogy a többi szülő reálisan félti gyermekét lányától. Világossá vált azonban, hogy az édesanya egyértelműen az új osztályfőnököt okolja lánya magatartásáért, holott a problémák már jóval előbb jelen voltak. Szakorvoshoz fordult, aki a gyermeknek gyógyszert írt fel, melynek adagolásáról az édesanya az üzenő füzetben tájékoztatta a pedagógusokat.

Az osztályban tanítók mindent elkövettek a gyermek fejlesztése érdekében. Így: speciális oktatási eszközöket készítettek, rendszeresen konzultáltak szakemberekkel, utazó gyógypedagógus segítségét is kérték. Számtalan sikertelen intézkedés után keresték meg a szakértői bizottságot és kontrollvizsgálatot kértek.

Az iskola alapvetően tanulásban és értelmileg akadályozott tanulók oktatását végzi. Az évről évre egyre több autisztikus tünettel, illetve autista spektrumzavarral rendelkező tanulók

ellátásához igyekszik felzárkózni: kollégákat iskolázott be, és szakmai konzultációkat biztosított. Az intézmény vezetője jelezte azt is, hogy soha nem tett olyan nyilatkozatot, miszerint az iskola a gyermek ellátását nem tudja a továbbiakban felvállalni. Nem is mondhatta, hiszen a szakértői vélemény, illetőleg a gyermek lakóhelye szerint is egyértelműen az iskola feladata volt az ellátás. Az iskola vezetője a felülvizsgálati kérelmet a szakértői bizottsággal történő egyeztetés után írta meg, miután az autista spektrumzavar kezelésére irányuló minden intézkedés eredménytelennek bizonyult. A gyermek magatartása, valamint az intézkedések egy része miatt a többi tanuló érdekei sérültek. A tanórák vezetése ugyanis nem volt zavartalan, a társak testi épsége állandó veszélynek volt kitéve, az ott tanítók kétszemélyes feladatvégzése az osztálytársaktól vették el az elvárt továbbhaladás lehetőségét.

A mosdatás módszerét – a pedagógusok szerint – az édesanya javasolta, azonban pár alkalom után abbahagyták alkalmazását, mert az a gyermek állapotában pozitív változást nem eredményezett.

A gyermek intim megnyilvánulásairól az osztályfőnök személyesen beszélt az édesanyával. Az iskola által szervezett rendezvényeken azonban a szülők közössége is szemtanúja volt a gyermek viselkedési szokásainak.

Az intézményvezető többször megpróbálta a tanítónő és a szülő között lévő konfliktust párbeszéd kezdeményezésével kezelni, de az édesanya ezt folyamatosan hátrította.

A pedagógiai véleményt az osztályfőnök személyesen adta át a szülőnek, az abban foglaltakról többször beszélgettek, a szülő a véleményt aláírta.

A jegyző rendelkezésemre bocsátotta a szakértői bizottság javaslatát az intézményváltásról, valamint az Oktatási, Művelődési, Ifjúsági és Sport Iroda vezetőjének 2012. március 12-én kelt levelét, amelyben a szülőt tájékoztatja arról, hogy a bejelentése folytán vizsgálatot indított. Annak során a Száraznád Oktatási Központ igazgatójától tájékoztatást kért a gyermek ellátásának feltételeiről, illetőleg a tervezett intézkedésekről. Figyelemmel arra, hogy a szülő – telefonos bejelentést követően – 2012. február 13-án átíratta a gyermekét a Bárczi Gusztáv Általános Iskolába, az irodavezető az eljárást nem folytatta.

## **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) 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. § (1) bekezdés b) pontja szerint a helyi önkormányzat az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül.

### **2. 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. [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, ABH 1995, 376, 383.] 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 határidők a jogilag szabályozott eljárások olyan elemei, amelyek általában az eljárások, ezen belül különösen egyes eljárési cselekmények lefolytatása, illetőleg bizonyos jogosultságok gyakorlása vagy kötelezettségek teljesítése ésszerű időn belül való befejezését írják elő; megakadályozzák az eljárások parttalaná válását, ugyanakkor biztosítják – többek között – az alapjogok gyakorlásának lehetőségét. [23/2005. (VI. 17.) 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. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

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 eljárési 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]

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 jelentésben is hangsúlyoztam, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjogkorlátozásra, *szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul*.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti a gyermek védelemhez és



gondoskodáshoz való jogát, e szerint „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”

Amint azt az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette „A gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, mint mindenki más, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté válásához. Ezért az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alapvető jogairól szól, egyidejűleg a család (szülők) az állam és a társadalom kötelezettségét megszabva. A testület arra is rámutatott, hogy a felhívott alapjog és az Alkotmány 16. §-a (az ifjúság érdekeinek védelme) együttesen értelmezendő, amiből az következik, hogy a gyermekről való gondoskodás komplex feladat.” [79/1995(XII.21.) 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.

### **3. Az ügy érdeme tekintetében**

#### *A pedagógus intézkedése és a szakértői bizottság eljárása*

Mindenekelőtt utalni kívánok arra, hogy az autizmussal élő gyermekek nevelési-oktatási helyzetének feltérképezése érdekében hivatalból átfogó vizsgálatot folytattam 2009-ben, amelynek eredményeként megállapítottam, hogy Magyarországon nagyon kevés az autizmus terén szakismeretekkel rendelkező szakember. Ezért felhívtam a miniszter figyelmét a szakirányú alapképzés szükségességére. [OBH-1438/2009. számú jelentés]

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény – a Gyermekjogi Egyezményrel összhangban – a gyermeki jogok között kiemeli a fogyatékos, tartósan beteg gyermek jogát, a fejlődését és személyisége kibontakozását segítő különleges ellátáshoz.

A fentiek szellemében a panaszolt intézkedések idején hatályban lévő közoktatásról szóló törvény (Kt.) úgy rendelkezett, hogy a gyógypedagógiai nevelésben-oktatásban részt vevő nevelési-oktatási intézménynek rendelkeznie kell azokkal a személyi és tárgyi feltételekkel, amelyek a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló egészségügyi és pedagógiai célú habilitációs és rehabilitációs ellátásához szükségesek. A nevelési-oktatási intézményt a szülő választja ki a tanulási képességet vizsgáló szakértői és rehabilitációs bizottság szakértői véleménye alapján.

A pedagógiai szakszolgálatokról szóló 4/2010. (I.19.) OKM rendelet 14. § (1) bekezdése alapján a szakértői és rehabilitációs bizottság a szakértői véleményében tesz javaslatot a gyermek különleges gondozás keretében történő ellátására. A szakvéleménynek tartalmaznia kell többek között a tankötelezettség teljesítési módjának meghatározását, a kijelölt iskolát, a gyermek oktatásával kapcsolatos sajátos követelményeket, fejlesztési feladatokat, valamint fejlesztéshez szükséges szakember megjelölését.

A szülőnek a szakértői véleményben foglaltakkal kapcsolatos egyetértését vagy egyet nem értését írásban kell közölnie. Amennyiben a szakértői véleményben foglaltakkal nem ért egyet, a szakértői és rehabilitációs bizottság köteles erről a tényről a jegyzőt tájékoztatni. Egyébként a szülő közvetlenül is kezdeményezhet eljárást a jegyzőnél a szakértői vélemény felülvizsgálatára.

Ha a tanuló iskolát kíván változtatni, szándékáról a tanuló szülőjének írásban tájékoztatnia kell az illetékes szakértői és rehabilitációs bizottságot. A szakértői és rehabilitációs bizottság,

amennyiben az az iskola, amelybe a tanuló az átvételét, felvételét kéri, az adott fogyatékosra tekintettel szerepel az intézményi jegyzékben, a bejelentést huszonegy napon belül írásban tudomásul veszi, és szakértői vélemény iskola kijelölésére és az iskolába történő beiratkozásra vonatkozó rendelkezéseit módosítja.

Az előzőekben már idézett Ajbt. 18. § (1) bekezdése nem teszi lehetővé valamennyi sérelem, így különösen a pedagógia/gyógynevelés körébe tartozó szakkérdések alapvető jogi szempontú vizsgálatát. Erre figyelemmel a pedagógus oktatási, nevelési módszerét nem vizsgálhattam. A tanítónőnek a gyermek intim szokásai vonatkozásában tanúsított magatartását (a probléma más szülők előtt való megbeszélését) utólag ombudsmani eszközökkel kétséget kizáróan tisztázni ugyancsak nem állt módomban, a gyermek emberi méltóságához való jogának érvényesülése vonatkozásában csupán az édesanya állításaira, valamint az azt cáfoló intézményvezetői megállapításokra hagyatkoztam. A kettő között fennálló ellentmondás pedig nem tette lehetővé alapvető jogot érintő visszasság megállapítását.

A rendelkezésekre álló iratok és adatok alapján megállapítottam, hogy a szakértői bizottság jogszerűen és a gyermek érdekeit szem előtt tartva járt el mind a korábbi, mind a jelenlegi oktatási intézmény kijelölésekor, eljárása során *alapvető joggal összefüggő visszasságot nem okozott.*

#### *A jegyző eljárása*

A jegyzői eljárásra is vonatkozó legfontosabb eljárási szabályokat a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) tartalmazza. A Ket. 1. § (1)-(2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy 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 4. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog.

A 37. § (1) bekezdése értelmében a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.

A 71.§ (1) bekezdése szerint pedig a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki.

A panaszolt eljárás idején hatályban volt Kt. 83. § (2) és (4) bekezdései szerint a tanuló, a szülő, az iskola döntése vagy intézkedése, ellen – a közléstől, ennek hiányában a tudomására jutásától számított tizenöt napon belül – a gyermek, tanuló érdekében eljárást indíthat. A fenntartó jár el, és hoz másodfokú döntést a törvényességi kérelem, továbbá a tanulói jogviszony megszüntetésével, a tanulói fegyelmi ügyekkel kapcsolatban benyújtott felülbírálati kérelem tárgyában.

A 83. § (7) bekezdése értelmében a felülbírálati kérelem és a törvényességi 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.

A panaszos gyermekének ügyében lefolytatott eljárás összességében nem felelt meg a hivatkozott jogszabályi követelményeknek. A jegyző nevében eljáró irodavezető 2012. március

12-én kelt levelében – a gyermek másik iskolába történt átíratására tekintettel – az eljárását befejezte azzal, hogy az új oktatási intézmény „remélhetőleg biztosítani fogja a gyermek számára az állapotának megfelelő különleges ellátást”.

Hangsúlyozom, hogy a gyermek iskolaváltása a sérelmezett oktatási intézményben történtek kivizsgálásának nem lehet akadálya. A panaszos bejelentése határozott kérelmet tartalmazott arra nézve, hogy a hatóság vizsgálja meg az oktatási intézmény eljárását, a pedagógus viselkedését, a gyermekkel való bánásmódot. Az Oktatási, Művelődési, Ifjúsági és Sport Iroda az ügy kivizsgálását megkezdte, tájékoztatást kért az iskola vezetőjétől, aki többek között azt is jelezte, hogy a panaszos a gyermekét időközben átíratta egy másik intézménybe. Az iskola igazgatójának tájékoztatása alapján az irodavezető a panaszt nem bírálta el, érdemben nem döntött az ügyben, a panaszos szülő kérdéseire sem adott választ.

*Megállapítom, hogy a Budapest Főváros XV. kerületi Önkormányzat jegyzője nevében eljáró Oktatási, Művelődési, Ifjúsági és Sport Iroda vezetője azzal, hogy a panaszos bejelentése alapján indult eljárásban nem hozott érdemi döntést és azt az ügyintézési határidőn belül nem foglalta alakszerű határozatba, a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.*

### **Intézkedésem**

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – *kezdeményezem Budapest Főváros XV. kerületi Önkormányzat jegyzőjénél, hogy gondoskodjon a panaszos gyermeke ügyében az eljárás befejezéséről, az érdemi döntés meghozataláról. Intézkedjen továbbá annak érdekében, hogy a jövőben az Oktatási, Művelődési, Ifjúsági és Sport Iroda vezetője az önkormányzat fenntartásában működő oktatási intézmények eljárását érintő bejelentéseket, panaszokat minden esetben bírálja el, és érdemi döntését foglalja alakszerű határozatba.*

Budapest, 2013. január

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok**

#### **2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)**

Eljárási alapelvek

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 ellenérdekű ügyfél jogának, jogos érdekének védelméhez szükséges mértékben korlátozza.
- (4) A közigazgatási hatóság védi az ügyfelek jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogait, ezek korlátait törvény határozza meg.
4. § (1) Az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.

#### **1993. évi LXXIX. törvény, a közoktatásról (Kt.)**

30. § (1) A sajátos nevelési igényű gyermeknek, tanulónak joga, hogy különleges gondozás keretében állapotának

megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdődően, hogy igényjogosultságát megállapították. A különleges gondozást - a gyermek, tanuló életkorától és állapotától függően, a 35. § (2) bekezdésében meghatározott szakértői és rehabilitációs bizottságok szakértői véleményében foglaltak szerint - a korai fejlesztés és gondozás, az óvodai nevelés, az iskolai nevelés és oktatás, a fejlesztő felkészítés keretében kell biztosítani. A korai fejlesztés és gondozás megvalósítható otthoni ellátás, bölcsődei gondozás, fogyatékosok ápoló, gondozó otthonában nyújtott gondozás, gyermekotthonban nyújtott gondozás, gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés és gondozás keretében biztosított fejlesztés és gondozás, konduktív pedagógiai ellátás keretében.

- (2) A sajátos nevelési igényű gyermek óvodai nevelése, tanuló iskolai nevelése és oktatása, továbbá kollégiumi nevelése az e célra létrehozott gyógypedagógiai nevelési-oktatási intézményben, konduktív pedagógiai intézményben, óvodai csoportban, óvodai tagozaton, iskolai tagozaton, osztályban, csoportban vagy a többi gyermekkel, tanulóval együtt, azonos óvodai csoportban, óvodai tagozaton, illetve iskolai osztályban (a továbbiakban: a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók - külön vagy közös - nevelésében és oktatásában részt vevő óvoda és iskola, illetve kollégium együtt: gyógypedagógiai nevelésben-oktatásban részt vevő nevelési-oktatási intézmény) történhet. A gyermek külön óvodai nevelését végző óvodai csoportot, óvodai tagozatot, illetve a tanulók külön iskolai nevelését és oktatását végző iskolai tagozatot, osztályt, csoportot - a gyógypedagógiai nevelési-oktatási intézménnyel [20. § (2) bek.] egyezően - a fogyatékoság típusának megfelelően kell létrehozni. A gyógypedagógiai nevelésben-oktatásban részt vevő nevelési-oktatási intézményben a gyermek, tanuló egészségügyi és pedagógiai célú rehabilitációs és rehabilitációs ellátásban is részesül.
  - (3) A gyógypedagógiai nevelésben-oktatásban, a konduktív nevelésben-oktatásban részt vevő nevelési-oktatási intézménynek rendelkeznie kell azokkal a személyi és tárgyi feltételekkel, amelyek a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló egészségügyi és pedagógiai célú rehabilitációs és rehabilitációs ellátáshoz szükségesek. A nevelési-oktatási intézményt a szülő választja ki a tanulási képességet vizsgáló szakértői és rehabilitációs bizottság, illetve az országos szakértői és rehabilitációs tevékenységet végző bizottság szakértői véleménye alapján.
  - (8) Abban a kérdésben, hogy a gyermek, tanuló beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő, vagy sajátos nevelési igényű, a nevelési tanácsadó megkeresésére a szakértői és rehabilitációs bizottság dönt.
  - (10) A korai fejlesztés és gondozás, továbbá a fejlesztő felkészítés feladatait pedagógus-munkakörben gyógypedagógus (terapeuta) konduktor vagy gyógypedagógus (terapeuta), illetve konduktor irányításával, szükség esetén közreműködésével szociálpedagógus, óvodapedagógus, tanító, tanár; nem pedagógus-munkakörben gyógypedagógus (terapeuta) vagy konduktor irányításával szociális munkás, gyógytornász, ápoló, gyermekfelügyelő, pedagógiai asszisztens, gyógypedagógiai asszisztens, bölcsődei gondozó láthatja el.
83. § (1) A nevelési-oktatási intézmény a gyermekkel, a tanulóval kapcsolatos döntéseit - jogszabályban meghatározott esetben és formában - írásban közli a tanulóval, illetve a szülővel.
- (2) A tanuló, a szülő, az óvoda, az iskola, a kollégium döntése vagy intézkedése, illetve intézkedésének elmulasztása (a továbbiakban együtt: döntés) ellen - a közléstől, ennek hiányában a tudomására jutásától számított tizenöt napon belül - a gyermek, tanuló érdekében eljárást indíthat, kivéve a magatartás, a szorgalom, valamint a tanulmányok értékelését és minősítését. Eljárás indítható a magatartás, szorgalom és a tanulmányok minősítése ellen is, ha a minősítés nem az iskola által alkalmazott helyi tantervben meghatározottak alapján történt, illetve a minősítéssel összefüggő eljárás jogszabályba vagy a tanulói jogviszonyra vonatkozó rendelkezésekbe ütközik.
  - (3) Az eljárást megindító kérelem, ha
    - a) egyéni érdeksérelemre hivatkozással nyújtják be, felülbírálati kérelem;
    - b) jogszabálysértésre hivatkozással nyújtják be, törvényességi kérelem.
  - (4) A fenntartó jár el, és hoz másodfokú döntést
    - a) a törvényességi kérelem; továbbá
    - b) az óvodai felvételekkel és az óvodából való kizárással, a tanulói jogviszony, valamint a kollégiumi tagsági viszony létesítésével, megszüntetésével, a tanulói fegyelmi ügyekkel kapcsolatban benyújtott felülbírálati kérelem tekintetében.
  - (7) A felülbírálati kérelem és a törvényességi kérelem benyújtásával kapcsolatos határidő számítására, a mulasztásra, a kérelem elbírálásával kapcsolatos eljárásra a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvénynek a rendelkezéseit kell alkalmazni.
  - (8) A tanuló, a szülő a fenntartónak a törvényességi kérelem, továbbá - a 76. § (2) bekezdésének a)-b) pontjában és a 76. § (5) bekezdésének a)-b) pontjában meghatározott fegyelmi ügyek kivételével - a felülbírálati kérelem tárgyában hozott döntésének bírósági felülvizsgálatát kérheti, a közléstől számított harminc napon belül,

jogszabálysértésre és tanulói jogviszonyra vonatkozó rendelkezésekbe ütközésre hivatkozással.

#### **4/2010. (I. 19.) OKM rendelet, a pedagógiai szakszolgálatokról**

14. § (1) A szakértői és rehabilitációs bizottság a szakértői véleményében tesz javaslatot a gyermek, tanuló különleges gondozás keretében történő ellátására, az ellátás módjára, formájára és helyére, az ellátáshoz kapcsolódó pedagógiai szakszolgálatra, a szükséges szakemberre és annak feladataira. A szakértői véleménynek tartalmaznia kell
- a) a gyermek, tanuló és a szülő nevét, a gyermek, tanuló születési idejét, lakóhelyét és tartózkodási helyét,
  - b) a szakértői vizsgálat rövid leírását,
  - ba) a fogyatékosagra vagy annak kizárására vonatkozó megállapítást, az azt alátámasztó tényeket,
  - bb) a megismerő funkciók vagy a viselkedés fejlődése tartós és súlyos rendellenességének megállapítására vagy kizárására vonatkozó tényeket,
  - bc) a megismerő funkciók vagy a viselkedés fejlődése súlyos rendellenességének megállapítására vagy kizárására vonatkozó tényeket,
  - c) a korai fejlesztés és gondozás szükségességét, az ennek keretében nyújtott szolgáltatásokat, valamint azok idejét, a fejlesztéssel kapcsolatos szakmai feladatokat, valamint annak megjelölését, hogy a feladatokat milyen ellátás keretében mely intézmény biztosítja,
  - d) annak megállapítását, hogy a gyermek, tanuló az e célra létrehozott, a fogyatékoság típusának, illetve a megismerő funkciók vagy a viselkedés fejlődése tartós és súlyos rendellenességének megfelelő nevelési-oktatási intézményben, osztályban, csoportban, tagozaton vagy a többi gyermekkel, tanulóval közösen is részt vehet az óvodai nevelésben, iskolai nevelésben-oktatásban, kollégiumi nevelésben,
26. § (1) A korai fejlesztés és gondozás feladatait a szakértői és rehabilitációs bizottság szakértői véleménye alapján kidolgozott, egy fejlesztési évre készített egyéni fejlesztési terv alapján kell végezni. Az egyéni fejlesztési tervet a korai fejlesztést és gondozást végző vagy irányító gyógypedagógus (terapeuta), konduktor készíti el. Ha a korai fejlesztést és gondozást a fejlesztési év közben kezdik meg, az egyéni fejlesztési tervet a fejlesztési év hátralévő időszakára kell elkészíteni. Az egyéni fejlesztési terv szükség szerint módosítható. Az egyéni fejlesztési tervnek tartalmaznia kell - a gyermek állapotától függően - az értelmi, a hallás-, a látásfejlesztés, az adaptációs tréning, a mozgásfejlesztő terápiák, a logopédiai terápiák, a pszichológiai fejlesztés feladatait. Az egyéni fejlesztési terv egy példányát meg kell küldeni a szakértői és rehabilitációs bizottságnak.
- (4) Ha a korai fejlesztést és gondozást otthoni ellátás keretében szervezik meg, a szakértői és rehabilitációs bizottság gondoskodik a szükséges szakemberről utazó gyógypedagógus alkalmazásával, a gyermek lakóhelyéhez, tartózkodási helyéhez legközelebb lévő közoktatási intézményben vagy a korai fejlesztés és gondozás feladatában részt vevő intézményben foglalkoztatott szakember megbízásával vagy ezekben az intézményekben szervezett foglalkoztatására történő beutalással.
- e) annak megállapítását, hogy a sajátos nevelési igényű tanuló a tankötelezettségét kizárólagosan iskolába járással vagy a szülő választása szerint iskolába járással vagy magántanulóként, illetve kizárólagosan magántanulóként teljesítheti,
  - f) ha a tanuló a tankötelezettségét kizárólagosan magántanulóként teljesítheti, a heti foglalkoztatás idejét és a felkészüléshez szükséges szakembereket,
  - g) annak megállapítását, hogy a tanuló a tankötelezettségét fejlesztő iskolai oktatás, illetőleg egyéni fejlesztő felkészítés keretében teljesíti,
  - h) a gyermek, tanuló fogyatékoságnak megfelelő
    - ha) óvodára, csoportra,
    - hb) általános iskolára, csoportra, osztályra, tagozatra (a továbbiakban: kijelölt iskola),
    - hc) diákotthonra, kollégiumra [a h) pont alattiak a továbbiakban együtt: kijelölt nevelési-oktatási intézmény] vonatkozó javaslatot és a kijelölt nevelési-oktatási intézmény megjelölését,
  - i) a kijelölt iskolába való beíratás és a hivatalból történő felülvizsgálat időpontját,
  - j) a gyermek, tanuló nevelésével, oktatásával kapcsolatos sajátos követelményeket, fejlesztési feladatokat, javaslatot az egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből az értékelés és minősítés alóli mentesítésre,
  - k) a szükséges szakemberre, annak végzettségére és szakképesítésére vonatkozó javaslatot.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2685/2012. számú ügyben**

### **Az eljárás megindulása**

Az előzetes letartóztatásban lévő panaszos azt kifogásolta, hogy az ellene indult büntetőeljárásban keletkezett több mint 16.000 oldal nyomozati irat megismerésére a Nemzeti Nyomozó Iroda Területi Főosztály Dél-Dunántúli Régiója (továbbiakban: nyomozó hatóság) mindössze három napot biztosított. A nyomozó hatóság a nyomozati iratokat tartalmazó adathordozó (CD lemez) átadását ugyan felajánlotta tanulmányozás céljából a panaszosnak és védőjének, de ők azt visszautasították azzal, hogy a számítógépes hozzáférési lehetőség a büntetés-végrehajtási intézetben korlátozott. A panaszos panasszal élt az ügyészségen az iratismertetésre biztosított időtartam miatt.

A panasz alapján felmerült a jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz és a védelemhez való jog sérelmének gyanúja, ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése értelmében – vizsgálatot folytattam. Vizsgálatom során a Baranya Megyei Főügyészség vezetőjét arra kértem, hogy – a nyomozati iratok megismeréséről készült jegyzőkönyveket is mellékelve – tájékoztasson a gyanúsított panaszát elutasító ügyészi határozat tartalmáról, a legfőbb ügyészt pedig arra, hogy fejtse ki véleményét a nyomozati iratok elektronikus úton történő ismertetéséről.

### **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 védelemhez való jog: „*A büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez.*” [Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdés]

### **A megállapított tényállás**

A panaszos ellen 2010-ben indult büntetőeljárás, melynek során előzetes letartóztatásba került. A nyomozás befejezését követően a nyomozó hatóság 2012. január 18. napján kezdte meg a 16.182 oldalból álló nyomozati iratok ismertetését. Ezen a napon a panaszos és védője kijelentették, hogy az iratok áttanulmányozását nem kezdik meg, mivel azok ekkor még nem voltak összefűzve és oldalszámozva. Az eljáró nyomozó közölte velük, hogy az iratokról a másolat kiadása – a Be. 70/B § (10) bekezdése alapján – elektronikus adathordozón fog történni. Ezt a panaszos nem fogadta el.

Ezt követően 2012. január 23-tól 25-ig biztosított lehetőséget a nyomozó hatóság a gyanúsítottnak az összefűzött iratok megismerésére. E három nap alatt a panaszos az iratoknak csak kb. 10%-át tudta áttanulmányozni, ezért kérte, hogy újabb napokat biztosítsanak a számára. A nyomozó hatóság a kérelemnek nem adott helyt, figyelemmel arra, hogy a nyomozás határidejét 2012. január 30. napjáig hosszabbították meg. Ugyanakkor felhívta ismét a panaszos figyelmét arra, hogy a teljes iratanyagot átadják neki elektronikus adathordozón, amelyet a büntetés-végrehajtási intézetben tanulmányozhat.

A január 25. napján tartott iratismertetésről készült jegyzőkönyv szerint „*a nyomozó hatóság a nyomozati iratok elektronikus adathordozón történő átadásával nemcsak az iratmásolat kiadásának kíván eleget tenni, hanem egyben a nyomozati iratok megismerésének lehetőségét is biztosítani kívánja, ... az eljárás során kívülségét az eljárás minden résztvevője a*

*saját eszközeivel köteles biztosítani.”*

A védő jelezte, hogy ügyfele számítógépes hozzáférése a büntetés-végrehajtási intézetben korlátozott. Hetente mindössze kétszer egy óra áll rendelkezésére, amely időtartam a teljes iratanyag áttanulmányozására és a tárgyalásra való felkészülésre nem elegendő. A panaszos ismét visszautasította a CD lemez átvételét és védőjével együtt panaszt terjesztett elő a nyomozó hatóság intézkedésének elmulasztása miatt.

A panaszt a Baranya Megyei Főügyészség a 2012. február 3. napján kelt határozatával elutasította arra hivatkozással, hogy a gyanúsított részére biztosított 3 nap elegendő idő arra, hogy az iratokat szerkezetileg megismerje és az azzal kapcsolatos indítványait megtegye. Tartalmazta a határozat azt is, hogy a büntetés-végrehajtási intézet tájékoztatása szerint nincs akadálya annak, hogy a panaszos fogvatartott az elektronikus adathordozó tartalmát az intézetben tanulmányozza. Erre tekintettel az ügyészség az adathordozót megküldte az intézetnek.

A Baranya Megyei Főügyészség fenti határozata ellen a panaszos és védője panaszt terjesztett elő, amelyet a Be. 195. § (8) bekezdése alapján a Legfőbb Ügyészség Kiemelt és Katonai Ügyek Főosztálya, a 2012. február 23. napján kelt határozatával ugyancsak elutasított. Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvényben biztosított jogkörében eljárva azonban a sérelmezett határozatot hatályon kívül helyezte és a Baranya Megyei Főügyészséget további nyomozási cselekmény elrendelésére – ismételt iratismertetésre – hívta fel. Ezen határozat indokolása szerint az iratmegismerés ésszerű időtartamát úgy kell megállapítani, hogy az esetleges indítványtételi jog még a nyomozás során rendelkezésre álló határidőn belül érvényre juthasson.

Ezt követően a nyomozás határidejét 2012. május 8. napjáig meghosszabbították és 2012. március 5., 6., 7., 8., 9., 12. és 13. napján a panaszos számára biztosították az iratok megismerését. A panaszos nyilatkozott is arról, hogy a nyomozati iratokat szerkezetileg megismerte, az általa szükségesnek vélt iratokat áttanulmányozta.

A legfőbb ügyész arról tájékoztatott, hogy az ügyészség nem adott ki az elektronikus iratismertetés és az elektronikus iratmásolat kiadása tárgyában általános érvényű állásfoglalást vagy iránymutatást, és ennek a szükségessége az ügyészségi jogalkalmazói munka során fel sem merült. A konkrét ügyben az iratismertetés nem elektronikus formában, hanem – a Be. 193. § (1) bekezdésének megfelelően – papír alapon történt.

## **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 Nemzeti Nyomozó Iroda rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálatára rendelkezem hatáskörrel.

### *2. 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 a Magyarország Alaptörvényében kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok vizsgálataik során következetesen, zsinórmértékként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazták az alapjogok korlátozásának alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztekét<sup>1</sup>.

Magyarország Alaptörvénye alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint – *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírói 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 Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában maga 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”.

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. [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 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 közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az idősrűség 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 alapjogkorlátozásra, *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.

Sokrétű követelmény-rendszert foglalnak magukba, amelynek kereteit és alapjait – elsődlegesen a jogalkotásra vonatkozó követelményként – a már idézett alkotmánybírói esetjog alakította ki, de amelyet – a jogalkalmazás ellenőrzése során – a bírósági és az ombudsmani gyakorlat tölt ki további tartalommal, fejleszti tovább.

Az Alaptörvény XXVIII. cikke kimondja, hogy a büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez.

Az Alkotmánybírói 25/1991. (V. 18.) AB határozatában kifejtette: „A védelemhez való jog alkotmányos büntetőeljárás alapelve az eljárás egész menetében számtalan részletszabályban ölt testet. A védelemhez való jog a büntetőeljárás alá vont személy azon jogaiban, illetve a hatóságok azon kötelezettségeiben realizálódik, amelyek biztosítják, hogy a vele szemben érvényesített büntetőjogi igényt megismerje, arról álláspontját kifejthesse, az igénnyel szembeni érveit felhozhassa, a hatóságok tevékenységével kapcsolatos észrevételeit és indítványait előterjeszthesse, továbbá védő segítségét vehesse igénybe. A védelemhez való jog tartalmát képezik a védő azon eljárási jogosítványai, illetve a hatóságok azon kötelezettségei, amelyek részéről a védelem ellátását lehetővé teszik.”

### *3. A vizsgálat érdeme tekintetében*

A gyanúsított és védője a nyomozás befejezése előtt azon nyomozati cselekmények jegyzőkönyvét tekintheti meg, amely cselekményeknél jelen lehetett, illetve egyéb olyan iratokat, amelyeket a hatóság hozzáférhetővé tesz, amennyiben az a nyomozás érdekeit nem sérti (kivéve a zártan kezelt adatok, különösen védett tanú vallomása).

A védelemhez való jog részeként az iratok teljes körű megismerésének a joga csak a nyomozás befejezésekor teljesedik ki. A nyomozás összes olyan iratát, amelyek a vádemelés alapjául szolgálnak, a nyomozás befejezésekor ismerheti meg a gyanúsított és a védő a nyomozó hatóság által erre kijelölt helyiségében.

A Be. 193. § (1) bekezdése értelmében a nyomozás elvégzése után az ügyész, vagy – ha az ügyész másképp nem rendelkezik – a nyomozó hatóság adja át a nyomozás összefűzött iratát. Lehetővé kell tenni, hogy a gyanúsított és a védő az esetleges vádemelés alapjául szolgáló összes iratot – kivéve a zártan kezelt iratokat – megismerhesse.

A jogszabály egyértelmű rendelkezést tartalmaz arra nézve, hogy mely szerv kötelessége a nyomozati iratok megismerésének biztosítása. *A nyomozati iratok megismerését a nyomozást végző szervnek kell biztosítania az előzetes letartóztatásban lévő gyanúsított számára is, ez nem a büntetés-végrehajtási intézet feladata.* A nyomozó hatóság felelőssége, hogy a büntetőeljárás nyomozati szakaszában a fegyverek egyenlőségének elve, a gyanúsított védelemhez való joga

érvényesüljön, illetőleg – ahogy az Alkotmánybíróság fogalmazott - a vele szemben érvényesített büntetőjogi igényt megismerje, arról álláspontját kifejtse, az igénnyel szembeni érveit felhozhassa, a hatóságok tevékenységével kapcsolatos észrevételeit előterjeszthesse.

Egyetértek a Legfőbb Ügyészségnek a konkrét ügyben kifejtett azon álláspontjával, amely szerint az iratmegismerés ésszerű időtartamát úgy kell megállapítani, hogy a gyanúsított és védője még a nyomozás során rendelkezésre álló határidőn belül élhessen indítványtételi jogával.

Az iratok teljes körű megismerésére biztosított időtartamot mindig a konkrét ügy egyedi sajátosságaira, így pl. az iratok terjedelmére, a megismerésre váró adatok, tények mennyiségére figyelemmel kell megállapítani.

*A vizsgált ügyben eljáró nyomozó hatóság a vádemelés alapjául szolgáló valamennyi nyomozati irat megismerését nem tette lehetővé a panaszos számára, a 16.000 oldalt is meghaladó iratanyag áttanulmányozására három nap nyilvánvalóan nem volt elegendő.*

A nyomozó hatóság eljárása nem felelt meg a hivatkozott jogszabályoknak abból a szempontból sem, hogy az iratanyagot elektronikus formában, CD lemezen kívánta rendelkezésére bocsátani az előzetes letartóztatásban lévő panaszos számára, amit – a nyomozás iratainak megismeréséről szóló jegyzőkönyvek tanúsága szerint – többször is felajánlott. A 2012. január 25. napján tartott iratismertetés alkalmával az előadó kifejtette, hogy a CD lemez átadásával nemcsak az iratmásolat kiadásának kíván eleget tenni, hanem a nyomozati iratok megismerésének lehetőségét is így kívánja biztosítani. Erre csak azért nem került sor, mert a gyanúsított és védője az iratanyag ilyen formában való átadását nem fogadta el.

A Be. és 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 értelmében a nyomozás iratainak gyanúsított által történő megismerése kizárólag az iratanyag sorszámozott, összefűzött első példányának rendelkezésre bocsátásával történhet. A nyomozati iratok elektronikus úton való ismertetését a jogszabályok nem teszik lehetővé.

Megjegyzem, hogy a Be. 70/B. § (11) bekezdése szerint az eljárás során keletkezett *iratok másolatának kiadása történhet elektronikus úton. Az így kiadott másolat azonban nem hiteles.*

Erre figyelemmel az előadó nyomozati iratok 16.211. oldalán szereplő azon kijelentése miszerint „az eljárás során kívüliségét az eljárás minden résztvevője a saját eszközeivel köteles biztosítani”, nem fogadható el. A nyomozó hatóságnak a nyomozati iratok megismerésére megfelelő, az iratok terjedelméhez igazodó időt kell biztosítani minden ügyben. Iratismertetési kötelezettségének kizárólag az sorszámozott, összefűzött első példány rendelkezésre bocsátásával tehet eleget. Ez azért követelmény, mert az iratok többi példánya nem biztos, hogy hiánytalanul tartalmazza a nyomozás során keletkezett (beszerzett) valamennyi dokumentumot.

*A Nemzeti Nyomozó Iroda Területi Főosztály Dél-Dunántúli Régiója azzal, hogy a több mint 16.000 oldalnyi nyomozati irat megismeréséhez nem biztosított kellő időtartamot a panaszos és védője számára, illetőleg az iratanyag elektronikus adathordozón (CD lemezen) való átadását felajánlva kísérelte meg teljesíteni jogszabályban előírt kötelezettségét, azaz a nyomozati iratok megismerésének biztosítását, a jobbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz és a védelemhez való joggal összefüggésben visszásságot okozott.*

Figyelemmel arra, hogy a Legfőbb Ügyészség a nyomozás határidejének meghosszabbításával és a megyei főügyészség ismételt iratismertetésre való felhívásával az egyedi panaszt orvosolta, a konkrét ügyben intézkedést nem teszek.

## **Intézkedésem**

A jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében

– az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – *felkérem az országos rendőrfőkapitányt*, hogy – a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény, valamint 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 rendelkezéseinek megfelelően – gondoskodjon arról, hogy az alárendeltségében működő nyomozó hatóságok a nagy terjedelmű nyomozati iratok megismerésére minden esetben biztosítsanak ésszerű időtartamot, és az iratoknak kizárólag az első példányát, sorszámozottan, összefűzve bocsássák az érintettek (gyanúsított, védő) rendelkezésére.

Budapest, 2013. február

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok**

#### **1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról (Be.)**

**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 tanúkenti kihallgatását követően kaphat másolatot.

(10) Az eljárás jogerős befejezését követően az első fokon eljáró bíróság, a nyomozás megszüntetését követően az ügyész, illetve a nyomozó hatóság, az eljárás megszüntetését vagy a vádemelés részbeni mellőzését követően az ügyész a büntetőeljárásban részt vevő személyek kérelmére - a (6)-(8) bekezdésben meghatározottak szerint - legkésőbb a kérelem előterjesztésétől számított nyolc napon belül az eljárás során keletkezett iratról másolatot ad ki.

(11) Aki az (1)-(7) vagy a (10) bekezdés alapján az eljárás során keletkezett iratról másolatot kaphat, kérheti, hogy a másolatot a bíróság, az ügyész, illetve a nyomozó hatóság elektronikus úton vagy elektronikus adathordozón adja ki. Ha a bíróságnál, az ügyésznél, illetve a nyomozó hatóságnál a kiadni kért irat elektronikus formában rendelkezésre áll, a másolatot elektronikus úton vagy elektronikus adathordozón kell kiadni. Az így kiadott másolat nem hiteles.

**193. § (1)** A nyomozás elvégzése után az ügyész vagy - ha az ügyész másképp nem rendelkezik - a nyomozó hatóság a gyanúsítottak és a védőnek az erre kijelölt helyiségben átadja a nyomozás összefűzött iratait. Lehetővé kell tenni, hogy a gyanúsított és a védő az esetleges vádemelés alapjául szolgáló összes iratot - kivéve a zártan kezelt iratokat - megismerhesse.

(2) Az iratok megtekintésének hatánapjáról a gyanúsítottat és a védőt értesíteni kell, a fogva levő gyanúsítottat a hatánapra - kérésére - elő kell állítani. A gyanúsított és a védő a nyomozás kiegészítését indítványozhatja, egyéb indítványokat és észrevételeket tehet, az iratokról másolatot kérhet. A gyanúsítottat erre a jogára figyelmeztetni kell.

(3) A gyanúsított, illetőleg a védő indítványáról az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság határoz. Ha az indítvány alapján nyomozási cselekmény teljesítése válik szükségessé, és az a 176. § (2) bekezdésének második mondatában megállapított határidőn belül nem végezhető el, az ügyész előterjesztésére a legfőbb ügyész a nyomozási cselekmény elvégzése érdekében a nyomozás határidejét legfeljebb kilencven nappal meghosszabbíthatja. Az elvégzett nyomozási cselekmény folytán keletkezett iratok megtekintését a meghosszabbított nyomozás határidejének utolsó napjáig - az (1) bekezdésben írt feltételekkel - a gyanúsított és a védő számára lehetővé kell tenni.

(4) A gyanúsított és a védő az iratok megtekintésének hatánapját követően is jogosult arra, hogy megismerje az (1) bekezdés szerinti, valamint a (3) bekezdés alapján elrendelt nyomozási cselekmény elvégzése folytán keletkezett iratokat.

**194. § (1)** A nyomozás iratainak a 193. § (1) bekezdés szerinti átadásáról felvett jegyzőkönyv tartalmazza

- a) a gyanúsítottnak és a védőnek átadott iratok megjelölését, a megtekintés kezdő és befejező időpontját,
- b) a gyanúsított és a védő indítványait és észrevételeit,
- c) ha a gyanúsított vagy a védő nem él a 193. § (1) bekezdésben biztosított jogával, ezt a ténnyt.

**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**

- 136. § (1)** A nyomozás elvégzése után a gyanúsított és a védő a vádemelés alapjául szolgáló, a sértett az őt érintő iratokat megismerheti. Ennek érdekében értesíteni kell őket arról, hogy a nyomozás iratait hol és mikor tekinthetik meg.
- (2) Előbb a gyanúsított és védője, ezt követően a sértett számára kell a megismerés lehetőségét biztosítani.
  - (3) Az iratok megismeréséhez a nyomozási iratok sorszámozott, összefűzött első példányát és mellékleteit kell átadni.
  - (4) Az iratok megismerését a nyomozásra megállapított határidőn belül kell lehetővé tenni.
  - (5) A nyomozás kiegészítése során keletkezett iratok megismerését az (1)-(4) bekezdésben foglaltak szerint kell biztosítani.
  - (6) Ha a gyanúsított, illetőleg a védő iratismertetés során előterjesztett indítványa alapján olyan nyomozási cselekmény elvégzése válik szükségessé, amely a Be. 176. §-a (2) bekezdésének második mondatában megállapított határidőn belül nem végezhető el, a nyomozó hatóság a nyomozás határidejének meghosszabbítása érdekében haladéktalanul előterjesztést tesz az ügyészhez.
  - (7) Az elvégzett nyomozási cselekmény folytán keletkezett iratok megismerését a nyomozás meghosszabbított határidejének utolsó napjáig a gyanúsított és a védő, majd a sértett részére biztosítani kell.

**a Rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről szóló 3/2008. (I. 16.) IRM rendelet**

**A rendőrség nyomozó hatóságai**

- 1. § (1)** A Rendőrség mint nyomozó hatóság központi, területi és helyi nyomozó hatóságokra, a nyomozó hatóságok pedig – a szervezeti és működési szabályzatuk szerint – nyomozó szervezeti egységekre (a továbbiakban: nyomozó szerv) tagozódnak.
- (2) Központi nyomozó hatóság az Országos Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: ORFK), területi nyomozó hatóság a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányság, a Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda (a továbbiakban: KR NNI), valamint a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság (a továbbiakban: RRI), helyi nyomozó hatóság a rendőrkapitányság és a vízirendészeti rendőrkapitányság (a továbbiakban együtt: rendőrkapitányság).

**a Nemzeti Nyomozó Irodának a Készenléti Rendőrségbe történő integrálásával kapcsolatos egyes miniszteri rendeletek módosításáról szóló 43/2012. (VIII. 23.) BM rendelet**

**5. A Rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről szóló 3/2008. (I. 16.) IRM rendelet módosítása**

- 6. §** A Rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről szóló 3/2008. (I. 16.) IRM rendelet (a továbbiakban: R4.) 9. §-a a következő (3) bekezdéssel egészül ki:

„(3) E rendeletnek a Nemzeti Nyomozó Irodának a Készenléti Rendőrségbe történő integrálásával kapcsolatos egyes miniszteri rendeletek módosításáról szóló 43/2012. (VIII. 23.) BM rendelettel (a továbbiakban: Módr2.) megállapított 1-3. melléklet rendelkezéseit a Módr2. hatálybalépését követően indult nyomozásokban kell alkalmazni.”

**7. §** Az R4.

- a) 1. § (2) bekezdésében a „Nemzeti Nyomozó Iroda (a továbbiakban: NNI)” szövegrész helyébe a „Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda (a továbbiakban: KR NNI)”

**13. Záró rendelkezés**

- 19. §** Ez a rendelet 2012. szeptember 1-jén lép hatályba.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2731/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Haraszti Katalin

### A vizsgálat megindulása

A sajtóban megjelent híradások szerint 2011-ben a rendőrség a magyar államhatár Bács-Kiskun megyei szakaszán **129** olyan, illegális határátlépést elkövető gyermeket fogott el és állított elő, akik a szüleik, vagy más felnőtt kísérők nélkül érkeztek az országba. A rendőrség ezeket, az elfogást követően többnyire gyermekotthonban elszállásolt kísérő nélküli kiskorúakat körülbelül egy hetes tartózkodást követően, az Európai Unió és a Szerb Köztársaság között kötött visszafogadási egyezmény alapján, átadta a szerb hatóságoknak. 2011-ben a Csongrád megyei határszakaszon összesen **139** kísérő nélküli kiskorú határsértőt fogott el a rendőrség, akiket az idegenrendészeti eljárás idejére többnyire a szegedi, makói, csongrádi és az ópusztaszeri gyermekotthonokban szállásoltak el.<sup>1</sup>

2012-ben a Magyarországra érkező, kísérő nélküli kiskorúak létszáma, az előző évihez képest robbanásszerűen megnőtt. A rendőrség 2012. január 1. és szeptember 30. között **700** illegális határátlépést elkövető kísérő nélküli kiskorút – köztük 14 évnél fiatalabb gyermekeket is – fogott el és állított elő. A 2012. január 1. és szeptember 30. között elfogott, illegális határátlépést elkövető, 700 kísérő nélküli kiskorú állampolgárság szerinti megoszlása az alábbi volt:

Állampolgárság	Gyermekek száma
afgán	488
algériai	34
bangladesi	5
etióp	2
horvát	1
iráni	1
ismeretlen	11
koszovói	13
líbiai	6
marokkói	18
mauritániai	1
moldovai	4
montenegrói	1
nyugat-szaharai	1
orosz	1
pakisztáni	64
palesztin	5
román	1
sierra leonei	2
szerb	3
szíriai	7
szomáliai	20
török	5
tunéziai	3
ukrán	3
<b>Összesen:</b>	<b>700</b>

A rendőrség a menedékjogi kérelmet előterjesztő **79** gyermeket Fótra, a Károlyi István Gyermekközpont keretében működő, Kísérő Nélküli Kiskorúak Otthonába szállította.<sup>2</sup>

Az Országos Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: ORFK) adatai szerint a magyar határőrizeti szervek 2012 első kilenc hónapjában Tompa-Kelebia,<sup>3</sup> valamint Röske-Horgos<sup>4</sup>

határátkelőhelyeken összesen **141** kísérő nélküli kiskorút adtak át a szerb hatóságoknak. A szerb-magyar államhatár Csongrád megyei szakaszán elfogott **428** kísérő nélküli kiskorúból **69**, a Bács-Kiskun megyei határszakaszon elfogott **205** gyermekből **72** esetben alkalmazták a visszafogadási egyezményt.<sup>5</sup>

A Magyar Helsinki Bizottság 2012. augusztus 27-én kelt panaszában azt sérelmezte, hogy a magyar idegenrendészeti hatóságok a kísérő nélküli kiskorúak átadását megelőzően nem folytatnak le körültekintő vizsgálatot annak tisztázására, hogy a Szerb Köztársaság a visszafogadott gyermekek számára a családdegysítést, illetve az állami vagy egyéb intézményi gondoskodást ténylegesen biztosítja-e.<sup>6</sup>

A vizsgált időszakban elfogott és előállított 700 kísérő nélküli kiskorú kétharmada, összesen **480** gyermek nyomtalanul eltűnt. A rendőrség által kiadott körözések ellenére, az ő tartózkodási helyükről, vagy további sorsukról sem az idegenrendészeti hatóságok, sem a magyarországi elhelyezésükről és az ellátásukról gondoskodó gyermekvédelmi intézmények nem tudnak semmit.

A Szerbiának átadott, valamint az ismeretlen helyre távozott kísérő nélküli kiskorúak, köztük annak a **12** illegális határátlépést elkövető, 5 és 15 év közötti életkorú, afgán állampolgár gyermeknek az ügyét, akiket **2012. szeptember 8-ról 9-re** virradó éjszaka, a Csongrád megyei Rőszke térségében, a zöldhatáron fogtak el a rendőrök, hivatalból vizsgáltam.

### **A vizsgálat célja**

A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény) 22. cikk 1. pontja értelmében, a felnőtt hozzátartozóitól elszakított gyermek (a továbbiakban: kísérő nélküli kiskorú) a befogadó ország állampolgárságával rendelkező, vagy ott jogszerűen tartózkodó gyermekkel azonos bánásmódra jogosult.

Munkatársaim elsőként arról tájékoztak, hogy a rendőrség az elfogott, illegális határátlépést elkövető, személyazonosító okmányokkal nem rendelkező külföldiek életkorának meghatározását milyen esetekben, az eljárás mely szakaszában, és hogyan végzi. Ezt követően, megvizsgáltam, hogy az idegenrendészeti eljárásban a kísérő nélküli kiskorúak törvényes képviselőjének ellátása hogyan történik. Vizsgálatom során az ország területéről kiutasított gyermekek elhelyezésének és ellátásának körülményeit is áttekintettem.

A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamok által használt közös normákról és eljárásokról szóló 2008/115/EK irányelv (a továbbiakban: visszatérési irányelv) 10. cikk (2) bekezdése alapján, a kísérő nélküli kiskorúak „kitoloncolása előtt, a tagállam hatóságainak meg kell győződnie arról, hogy a kiskorú egy családtagjához, kinevezett gondviselőhöz, vagy a fogadó állam megfelelő befogadó létesítményéhez kerül”.

A Magyar Helsinki Bizottság beadványára figyelemmel, vizsgálatom második részében információkat gyűjtöttem arról, hogy az idegenrendészeti hatóságok milyen tények, illetve körülmények ismeretében döntenek arról, hogy az illegális határátlépést elkövető kísérő nélküli kiskorút visszaküldik-e a Szerb Köztársaságba. Megvizsgáltam azt is, hogy a magyar rendőrség milyen módon adja át a kísérő nélküli kiskorúakat a szerb hatóságoknak.

Miután a rendőrség által elfogott, pusztán az életkorából adódó kiszolgáltatott helyzetben lévő, több száz kísérő nélküli kiskorú személyazonosító okmányok nélkül érkezett Magyarországra, és jellemzően olyan, harmadik világbeli országokból származott, ahol még a születésüket sem regisztrálták, fennáll a veszélye annak, hogy emberkereskedelem, gyermekprostitúció, esetleg szervkereskedelem áldozataivá válnak.

Ezért a vizsgálat során megkíséreltem információkat gyűjteni arról is, hogy az idegenrendészeti hatóságok az illegális határátlépést elkövető, kísérelő nélküli kiskorúak esetében a bűncselekmények áldozatainak védelmére vonatkozó kötelezettségeiket miként teljesítik.

### **A vizsgálat módszere**

Munkatársaim a 2012. szeptember 8-ról 9-re virradó éjszaka, a Csongrád megyei Röske térségében elfogott 12 afgán kiskorú ügyében keletkezett idegenrendészeti iratokat 2012. október 17-én, Szegeden a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság Határrendészeti Szolgálat Idegenrendészeti Osztályán (a továbbiakban: Idegenrendészeti Osztály) tanulmányozták.

A munkatársak interjúk készítették az Idegenrendészeti Osztály, valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Dél-alföldi Regionális Igazgatóságának vezetőjével, akiktől az ügyintézésrel kapcsolatos gyakorlati tapasztalataikról érdeklődtek.

Az iratok szerint a 12 afgán gyermek közül 2 Szentésre a Rigó Alajos Gyermekotthonba, 6 a Názáret Szociális Szolgáltató tatabányai gyermekotthonába, 4 a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal által működtetett Balassagyarmati Községi szállásra került. Megkerestem a felsorolt intézmények vezetőit, akiktől a gyermekek befogadásával, illetve távozásával kapcsolatos tapasztalataikról kértem tájékoztatást.

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: BÁH) főigazgatójától adatokat kértem arról, hogy munkatársai 2011-ben, továbbá 2012. január 1. és szeptember 30. között hány kísérelő nélküli kiskorú ügyében vizsgálták, hogy a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 45. § (5) bekezdésében, valamint az 51. § (1) bekezdésében előírt, kiutasítási akadályok fennállnak-e. A főigazgatót arra kértem, válaszában tüntesse fel, hogy a BÁH hány esetben, és milyen indokok alapján döntött úgy, hogy a kísérelő nélküli kiskorút a szerb hatóságoknak át lehet, illetve nem lehet átadni, és milyen módon tájékozik arról, hogy a gyermek Szerbiába történő visszatérése esetén, a „család egyesítése, illetve az állami vagy egyéb intézményi gondoskodás megfelelően biztosított” lesz-e.

Végül, a kísérelő nélküli kiskorúak ügyében keletkezett gyámhivatali iratok vizsgálatán túl arról is tájékoztunk, hogy a rendőrség azokat a kísérelő nélküli kiskorúakat, akik az idegenrendészeti eljárás során nem tűnnek el, miként adja át a szerb hatóságok képviselőinek.

### **A megállapított tényállás**

A Szegedi Határrendészeti Kirendeltség (a továbbiakban: Kirendeltség) járőrei a röszei autópálya-határátkelőhely közelében működő, stabil hő kamera észlelése alapján, 2012. szeptember 8-án éjfélkor 7, majd szeptember 9-én 3 óra 55 perckor, további 5 illegális határátlépést elkövető, afgán állampolgárságú gyermeket fogtak el. Mind a 12 gyermek gyalogosan, felnőtt kísérelő nélkül lépte át a szerb-magyar államhatárt.

A rendőrség az elfogott gyermekeket a Kirendeltség szegedi épületében előállította. Miután személyazonosító okmánnyal egyikük sem rendelkezett, a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság állományában dolgozó rendőrorvos megvizsgálta, és egy dari nyelven beszélő tolmács közreműködésével meghallgatta őket. A vizsgálat megállapította, hogy a csoport fele még a 14 életévét sem töltötte be, a többiek életkora 14 és 16 év között van. Az orvosi vizsgálat során, a csoporton belüli személyes kapcsolatokra is fény derült. Egy 14 év alatti fiú, és egy 14 évnél fiatalabb lány testvérek voltak. Három 14 év alatti gyermek, két lány és egy fiú között nem volt rokoni kapcsolat. A hatodik, 14 év alatti fiút, két 14 és 18 év közötti életkorú unokafivére kísérte. Négy 14 és 18 év közötti életkorú fiú egyénileg, rokonok nélkül érkezett.

A Kirendeltség, a gyermekek életkorának meghatározását követően az ügyeket a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság Idegenrendészeti Osztályának átadta, amelynek

munkatársai értesítették Szeged Megyei Jogú Város Gyámhivatalát, hogy az ellenük indult idegenrendészeti eljárásban, a felügyelet nélkül maradt 12 kiskorú törvényes képviselőnek ellátása céljából, ügygondnokot rendeljen ki.

Magyarországi hozzátartozóval vagy szálláshellyel egyik gyermek sem rendelkezett, ezért a Kirendeltség munkatársai az ideiglenes elhelyezésükről is intézkedtek. Miután menedékjogi kérelmet egyikük sem terjesztett elő, a rendőrök 2 gyermeket a szentesi Rigó Alajos Gyermekotthonba, 6 gyermeket a Názáret Szociális Szolgáltató tatabányai gyermekotthonába, 4 gyermeket a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Balassagyarmati Községi Szállására szállították. A vizsgálat során rendelkezésemre bocsátott iratok szerint az ideiglenes elhelyezést biztosító intézményekből előzetes bejelentés nélkül, mindannyian ismeretlen helyre távoztak.

### **A vizsgált alapvető jogok**

- *A kiutasítás tilalma:* „Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.” /Alaptörvény XIV. cikk (2) 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:* „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” /Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés/.
- *A szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog:* „Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.” /Alaptörvény XXVII. cikk (1) bek./.

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény.
- A bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.
- A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény.
- A gyermekek védeleméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1998. évi XXXI. törvény.
- A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény.
- A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló, 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet.
- A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet.
- A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló 2008/115/EK irányelv

### **A vizsgálat megállapításai**

#### **I. Az alapvető jogok biztosának hatásköre tekintetében**



Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, akinek az eljárását bárki kezdeményezheti.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének a) pontjának rendelkezése alapján, az alapvető jogok biztosa a tevékenysége során – különösen hivatalból indított vizsgálatával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa, természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálása, vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálata céljából, hivatalból is eljárhat. A családi környezetükből kiszakított, magyarul nem beszélő, Magyarország területén felnőtt hozzátartozó nélkül tartózkodó külföldi állampolgár gyermekek esetében alaposan feltételezhető, hogy az életkorukból adódó kiszolgáltatott helyzetüknél fogva, az alapvető jogaik megsértése esetén még panaszkodni sem lennének képesek. Az Ajbt. 18. § (4) biztosított jogkörömben eljárva, az illegális határátlépést elkövető, menedékjogi kérelmet elő nem terjesztő, kísérő nélküli kiskorúak alapvető jogainak érvényesülését hivatalból indított eljárás keretében vizsgáltam.

## **II. A kísérő nélküli kiskorúak elfogása, életkorának meghatározása és törvényes képviselője**

A rendőrök az illegális határátlépést elkövető külföldieket a szerb-magyar államhatár közelében igazoltatták. Miután a gyermekek sem a személyazonosságukat, sem a magyarországi tartózkodásuk jogszerűségét nem tudták igazolni, a rendőrök elfogták, majd a szökésük megelőzése céljából, megbilincseltek őket. A rendőrök az elfogott külföldieket „előzetes vizsgálatnak” vetették alá, amelynek keretében a ruházatukat és a kézi poggyászukat átkutatták. Az előzetes vizsgálat célja, hogy az elfogott, illegális határátlépők birtokában lévő, támadásra vagy önkárosításra alkalmas eszközöket, értéktárgyakat, illetve készpénzt megtalálják és elkobozzák. Az elkobzott dolgokról leltárjegyzék készül.

*Az iratok szerint a kísérő nélküli kiskorúak elfogása, továbbá a velük szemben alkalmazott intézkedések foganatosítása során sérülés nem történt, így a vizsgálat alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tárt fel.* A rendőrök a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság illetékességi területén elfogott határsértőket, a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.) 67. § (4) bekezdése alapján, a Kirendeltségen előállították, az elkobzott tárgyakat, valamint az azokról készült leltárjegyzéket a Kirendeltség munkatársainak átadták, akik azokat letétbe vették.

Az előállított külföldieket az épületének földszintjén található 2 előállító helyiség valamelyikébe kísérik, amelynek során a rendőrök a férfiakat és nőket elkülönítik. A helyszíni bejáráskor ezeknek, a körülbelül 14 négyzetméter alapterületű, rácsozott ablakokkal ellátott helyiségek berendezése 3-3 szék és egy folyóvízzel ellátott, fali kézmosó volt. Miután az előállító helyiségekhez tartozó illemhelyeket csak a folyosóról lehet megközelíteni, mindkettőben elektromos őrhívó található. A vizsgálatot végző munkatársaim ezek működését ellenőrizték. Az őrszemélyzet egyik tagja, körülbelül 25 másodperccel az őrhívó gomb megnyomását követően megjelent az előállító helyiségben. A vizesblokkok, különösen azok felszerelése erősen elhasználódott állapotban voltak. A tisztasági festésük, valamint a szaniterek cseréje, illetve felújítása időszerű lenne.

*Az előállító helyiségek, valamint az azokhoz tartozó vizesblokk helyiségeinek tisztántartása kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észleltem.*

A Kirendeltség a kisgyermekes családokat, valamint a kísérő nélküli kiskorúakat nem az előállító helyiségekben,<sup>7</sup> hanem egy harmadik, kifejezetten erre a célra rendszeresített, körülbelül 20 négyzetméter alapterületű helyiségben helyezi el. Itt három széken kívül két, vízhatlan

huzattal ellátott matrac is volt, amelyek a padlón heverték. A falakon néhány bekeretezett, színes kép lógott. A helyszíni bejáráskor előállított külföldi itt sem tartózkodott. Miután ez a helyiség a zöld határon elfogott, fáradt, átfagyott, nem egyszer végsőkéig elcsigázott gyermekek, illetve felnőtt hozzátartozóik elhelyezésére szolgál, megfontolandó, hogy a Kirendeltség a matracokhoz néhány összecusukható fekhelyet, és plédet is rendszeresítsen.

A személyi szabadság elvonásának első 5 óráját követően a fogvatartott személy élelemmel történő ellátásáról az intézkedést foganatosító rendőri szervnek kell gondoskodnia.<sup>8</sup> Ez a gyakorlatban úgy történik, hogy a Kirendeltség munkatársai az előállított külföldiek számára az egyik közeli élelmiszerboltban kenyeret, vajot, sajtot és felvágottat vásárolnak, és innivalóként meleg teát készítenek. Az élelmet a fogva tartottak felügyeletét ellátó őr osztja ki. A külföldiek az előállító helyiségben étkeznek. *Az előállított személyek ételmezése kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülmény nem merült fel.*

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 58. § (1) bekezdésének a) pontja alapján, szakértőt kell meghallgatni vagy szakértői véleményt kell kérni, ha az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges, és az eljáró hatóság azzal nem rendelkezik.

Az államoknak az idegenrendészeti eljárásban a külföldieket megillető alapjogi garanciákat a kísérő nélküli kiskorúak ügyeiben is biztosítaniuk kell. A gyermekeket az életkorukból adódó sajátos igényeikre, illetve az ebből fakadó fokozottan kiszolgáltatott helyzetükre figyelemmel, azonban további jogvédelem is megilleti. Objektív körülménytől, vagyis a külföldi életkorától függ, hogy az idegenrendészeti hatóságnak a gyermekek védelmét szolgáló, speciális előírásokat alkalmaznia kell-e. Amennyiben a személyazonosító okmányokkal nem rendelkező személy kiskorúságát illetően kétség merül fel, az idegenrendészeti hatóságnak a külföldi életkorának megállapításához szakértői véleményt kell kérnie. A Kirendeltség munkatársai életkor meghatározás céljából két esetben szoktak szakértői véleményt beszerezni: az egyik, amikor a kiskorúnak látszó külföldi felnőttnek, a másik, amikor a felnőttnek látszó külföldi kiskorúnak vallja magát. *Az illegális határátlépést elkövető, személyazonosításra alkalmas iratokkal nem rendelkező afgán állampolgárok életkorának megállapítását célzó szakértői vizsgálat elrendelése kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tapasztaltam.*

A külföldiek életkorának meghatározását a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság Egészségügyi és Pszichológiai Alosztályának alkalmazásában álló rendőrorvos, dari nyelvet beszélő tolmács közreműködésével végezte. A vizsgált ügyiratokban lévő szakorvosi leletek, illetve vélemények szerint az életkor meghatározás alapvetően kikérdezés, illetve szemrevételezés módszerével történt. A rendőrorvos először a külföldi nevét, születési helyét és idejét, és a lakcímét rögzítette. Az orvos a vizsgált személy „előzményi adatainak” megismerése céljából a kiskorú szüleiéről, testvéreiről, iskolairól, továbbá arról érdeklődött, hogy mennyi ideje van úton. Van olyan gyermek, akinek esetében a rendőr orvosi vizsgálatról szóló irat azt is megemlíti, hogy már háromszor borotválkozott.

A testi vizsgálatok során a rendőrorvos megmérte a külföldi magasságát, testsúlyát, megvizsgálta a testfelépítését, továbbá a szexuális érettségére, valamint az esetleges fejlődési zavarokra utaló jeleket. Az életkor meghatározás utolsó lépése a fogászati vizsgálat volt, amelynek során a rendőrorvos a külföldi fogzatának épségét, a fogak felületének állapotát illetve a bölcsességfogak meglétét szemrevételezte. A rendőrorvos a vizsgált külföldi életkoráról a felsorolt vizsgálatok alapján nyilatkozott.

*A személyazonosító iratokkal nem rendelkező külföldi életkorának meghatározásakor*

*különös gondossággal és fokozott körültekintéssel, a hibalehetőségek kockázatának ésszerű minimalizálásával kell eljárni. Az életkor meghatározás azonban nem jogi, hanem orvos szakmai kérdés, ezért annak megbízhatóságát, illetve hatékonyságát, hatáskör hiányában, nem vizsgálhattam.*

Annak ellenére, hogy a Ket. 50. § (3) bekezdése szerint a hatóság által hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket nem kell bizonyítani, a Kirendeltség az életkor meghatározást mind a 12 gyermek, így a 6 szemmel láthatóan 14 év alatti afgán kiskorú esetében is elvégeztette. Ezzel szemben, egyik ügyiratban sem volt nyoma annak, hogy a kiskorú törvényes képviselője a rendőr orvosi vizsgálathoz hozzájárult volna. Az említett gyakorlat indokaként a Kirendeltség munkatársai arra hivatkoztak, hogy az életkor meghatározást megelőzően semmi sem igazolta, hogy a külföldi valóban kiskorú, ezért csak a külföldi életkorát tanúsító orvos szakértői vélemény birtokában rendeltek ki törvényes képviselőt számára.

A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 44. § (1) bekezdése értelmében, a kíséző nélküli kiskorú életkorának megállapítása céljából kezdeményezett orvos szakértői vizsgálatot csak a külföldi törvényes képviselője, vagy ügygondnokának hozzájárulásával lehet elvégezni. A Gyermekjogi Egyezmény 2. cikk 1. pontja értelmében, a tagállamok a joghatóságuk alá tartozó kiskorúak Egyezményben lefektetett jogait tiszteletben tartják, és különbség nélkül biztosítják.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a hátrányos megkülönböztetés tilalma a jogrendszer egészét átható, alkotmányos alapelveként nyert értelmezést. A testület 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. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján, 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.” Alkotmányellenes a megkülönböztetés, ha az alapjog<sup>9</sup> korlátozása nem szükségszerű, illetve aránytalan, az alanyi jogok<sup>10</sup> tekintetében pedig akkor, ha az nem ésszerű, vagyis sérti az egyenlő méltóság követelményét.

A kíséző nélküli kiskorú idegenjogi státusa másodlagos, öt elsősorban gyermekként kell kezelni. Ezért nincs ésszerű indoka annak, hogy a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény, valamint Harmtv. a külföldi életkorának meghatározása céljából kezdeményezhető orvos szakértői vizsgálat eljárási garanciáit eltérően, az érintett személy menedékjogi, illetve az idegenrendészeti státusától függően szabályozza.

*Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében biztosított, hátrányos megkülönböztetés tilalmához való alapjoggal összefüggő visszasságot okoz, ha a rendőrorvos, a Harmtv. vonatkozó rendelkezésének hiányában, a menedékjogot nem kérő kíséző nélküli kiskorúak életkorának meghatározása céljából kezdeményezett vizsgálatot a törvényes képviselő, vagy az ügygondnok hozzájárulása nélkül végzi.*

Miután a rendőr orvosi vizsgálat szerint a személyazonosító iratokkal nem rendelkező külföldiek kiskorúak voltak, a Kirendeltség Szeged Megyei Jogú Város Gyámhivatalához (a továbbiakban: Szegedi Gyámhivatal) fordult, és a Ket. 40. § (5) bekezdése alapján, a törvényes képviselőjük ellátása céljából, ügygondnok kirendelését kérte. Az ügygondnok nem a kíséző nélküli kiskorúak szülői felügyeletét hivatott pótolni. Az ő feladata mindössze annyi, hogy a kirendelése alapjául szolgáló idegenrendészeti eljárásban a gyermek jogi képviselőt ellássa. A Kirendeltség munkatársainak beszámolója szerint a Szegedi Gyámhivatal ügygondnoki feladat ellátására valamelyik, a birtokában lévő névjegyzékben szereplő helyi ügyvédet rendeli ki.

*A vizsgálat, a rendelkezésre álló adatok alapján, a kíséző nélküli kiskorúak jogi*

*képviselétét ellátó ügygondnok kirendelése kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tárt fel.*

### **A kísérő nélküli kiskorúak meghallgatása, kiutasítása és magyarországi tartózkodási helyének kijelölése**

A vizsgálat adatai szerint mind a 12 afgán kiskorú ügygondnokaként ugyanaz a szegedi ügyvéd járt el. A meghallgatásokról készült jegyzőkönyvek szerint a kísérő nélküli kiskorúak embercsempészek közreműködésével jutottak el Magyarországra. Az illegális határátlépést megelőzően néhány napot Szabadka közelében, egy erdős területen, a szabad ég alatt töltöttek. Mindannyian Nyugat-Európába akartak eljutni, ahol a hozzátartozóik már várták őket. Menedékjogot egyikük sem kért.

A Harmtv. 43. § (2) bekezdésének a) és b) pontja alapján, az idegenrendészeti hatóság – a törvényben meghatározott kivétellel – idegenrendészeti kiutasítást rendel el azzal a harmadik országbeli állampolgárral szemben, aki jogellenesen lépte át Magyarország államhatárát, vagy azt megkísérelte; továbbá azzal szemben is, aki a Harmtv. által előírt tartózkodási feltételeket nem teljesíti. Az illegális határátlépést elkövető kiskorúak a jogszerű magyarországi tartózkodás feltételeinek nem tettek eleget, ezért a Kirendeltség kiutasította őket az országból.

A vizsgálat adatai szerint a Kirendeltség az egyedül érkező kísérő nélküli kiskorúak esetében keletkezett iratokat önálló ügydossziében tárolja. Ezzel szemben, ha két vagy több, kísérő nélküli kiskorú rokoni kapcsolatban áll egymással, és a rendőr orvosi szakvélemény szerint egyikük a 14. életévét már betöltötte, akkor a Kirendeltség az ő irataikat közös ügydossziében tárolja. A vizsgált ügydossziék szerint a Kirendeltség a 14. életévét betöltött gyermeket a 14 évnél fiatalabb rokonai törvényes képviselőjeként kezelte, ezért utóbbiakat az idegenrendészeti eljárásban még csak meg sem hallgatta.<sup>11</sup> Az említett joggyakorlat oka, hogy a Polgári Törvénykönyv értelmében a 14 évnél fiatalabb gyermek cselekvőképtelen, a jognyilatkozata semmis,<sup>12</sup> így az idegenrendészeti eljárásban még ügyfél sem lehet. A Polgári Törvénykönyv szerint a 14 életévét betöltött, de a 18 életévét még el nem ért gyermek korlátozottan cselekvőképes, vagyis egyes, a törvényben meghatározott esetekben önálló jognyilatkozatot tehet.<sup>13</sup>

A cselekvőképtelen gyermek nevében a törvényes képviselője jár el. Miután a képviselő cselekménye által a képviselt válik jogosítottá, illetőleg kötelezetté,<sup>14</sup> a cselekvőképtelen kiskorú törvényes képviselőjeként csak cselekvőképes személy járhat el.

A Gyermekjogi Egyezmény 1. cikke alapján gyermek az a személy, aki 18. életévét nem töltötte be, kivéve, ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri. A 18. életévét be nem töltött kiskorú házasságkötéssel válik nagykorúvá,<sup>15</sup> vagyis cselekvőképesé.

Házasságkötés hiányában, a korlátozottan cselekvőképes kiskorút is gyermekként kell kezelni. A vizsgált iratokban viszont nyoma sem volt annak, hogy a Kirendeltség a rendőrorvos szerint 14. életévüket betöltött gyermekek családi állapotát a fiatalabb hozzátartozójuk képviselétének ellátását megelőzően megvizsgálta volna.

A Gyermekjogi Egyezmény 12. cikke értelmében az ítélőképessége birtokában lévő gyermeknek lehetőséget kell adni arra, hogy bármely bírói vagy közigazgatási eljárásban, amelyben érdekelt, közvetlenül vagy képviselője, illetőleg arra alkalmas szerv útján, a hazai jogszabályokban foglalt eljárási szabályoknak megfelelően meghallgassák. A Gyermekjogi Egyezmény idézett rendelkezései alapján a Kirendeltségnek az idegenrendészeti eljárásban, a Szegedi Gyámhivatal által kirendelt ügygondnok jelenlétében, valamennyi cselekvőképtelen kiskorút meg kellett volna hallgatnia.

*Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított, gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott a Kirendeltség azzal, hogy azokat a cselekvőképtelen, kísérő nélküli kiskorúakat, akik a 14. életévüket betöltött, gyermekkorú hozzátartozójuk társaságában érkeztek Magyarországra, nem hallgatta meg az idegenrendészeti eljárásban.*

A Harmtv. végrehajtásáról szóló, 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet 146. § (2) bekezdése értelmében az előállítás a személyi szabadságot csak a szükséges ideig, de legfeljebb nyolc órán át korlátozhatja. Ha az előállítás célja nem valósult meg, ezt az időtartamot az előállító szerv vezetője egy alkalommal, négy órával meghosszabbíthatja. Ha az előállítás időtartama alatt a harmadik országbeli állampolgár tartózkodásának jogcíme vagy a személyazonossága nem állapítható meg, vele szemben legfeljebb tizenkét óra időtartamra visszatartás intézkedést kell alkalmazni.<sup>16</sup> A visszatartás időtartama az előállítás időtartamának lejártakor kezdődik, és nem haladhatja meg a tizenkét órát.<sup>17</sup>

Miután az idegenrendészeti hatóság a kísérő nélküli kiskorúak személyes szabadságát legfeljebb 24 órán át korlátozhatta, és egyikük sem tudott olyan, Magyarországon tartózkodó személyt megjelölni, aki a tartózkodásának költségeit fedezné, a Kirendeltség a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvtv.) 72. § (1) bekezdése alapján, ideiglenes hatályú elhelyezésükről döntött. A Gyvtv. 72. § (1) bekezdésének a) és b) pontjai alapján, az ideiglenes elhelyezés alatt álló gyermeket, ha nevelésére alkalmas hozzátartozója nincsen, nevelőszülőnél, vagy erre a célra kijelölt gyermekotthonban kell elhelyezni.

A Kirendeltség munkatársai a kísérő nélküli kiskorúak szálláshelyének kijelölése során arra törekedtek, hogy az egymással rokoni kapcsolatban lévő gyermekek lehetőleg azonos intézménybe kerüljenek. A vizsgálattal érintett afgán kiskorúak közül 6 gyermek Tatabányára a Názáret Szociális Szolgáltatóhoz, 2 gyermek Szentésre a Rigó Alajos Gyermekotthonba került. Gyermekotthoni férőhely hiányában, 4 kísérő nélküli kiskorút a Balassagyarmati Őrzött Szállásra szállítottak.<sup>18</sup>

A Gyvtv. 4. § (3) bekezdésének rendelkezéseit a Magyarországon tartózkodó, olyan, külföldi kiskorú védelmében is alkalmazni kell, akik esetében az ideiglenes hatályú elhelyezésnek, vagy az eseti gondnok kirendelésének az elmulasztása a gyermek veszélyeztetettségével vagy elháríthatatlan kárral járna. *Szülői felügyelet hiányában, a vizsgálattal érintett kísérő nélküli kiskorúak ideiglenes elhelyezésének elmulasztása a gyermekek veszélyeztetését eredményezte volna, ezért annak elrendelése kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észleltem.*

A Gyvtv. 72. § (2) bekezdése alapján az ideiglenes elhelyezés alatt álló gyermekek számára gondozási helyeként, a kiszolgáltatót helyzetben lévő kiskorú speciális igényeinek kielégítésére alkalmas családtagot, nevelőszülőt, vagy gyermekvédelmi intézményt kell kijelölni.

*A Názáret Szociális Szolgáltatónál, valamint a Rigó Alajos Gyermekotthonban elhelyezett kiskorúak gondozási helyének kijelölése kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észleltem.*

A Harmtv. végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendeletben szabályozott közösségi szállás azonban nem gyermekintézmény, hanem az idegenrendészeti hatóság által kijelölt helyen tartózkodásra kötelezett harmadik országbeli személyek tartózkodására és ellátására rendszeresített intézmény. Az említett okból, a közösségi szálláson nem csak kiskorúak, valamint a nevelésükért és az ellátásukért felelős személyek, hanem egyedülálló férfiak, nők, házaspárok, illetve családok is tartózkodnak.

A Gyermekjogi Egyezmény 2. cikk 2. pontja értelmében, a részes államok megfelelő

intézkedéseket tesznek annak érdekében, hogy a gyermeket bármely formában jelentkező megkülönböztetéstől megvédjék.

*Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében biztosított, hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okozott a Kirendeltség azzal, hogy a Gyvtv. hatálya alá tartozó négy kísérő nélküli kiskorú gondozási helyként nem gyermekintézményt, hanem a Balassagyarmati Közösségi Szállást jelölte ki.*

### **A kísérő nélküli kiskorúak gyermekotthoni elhelyezése és ellátása**

A Názáret Szociális Szolgáltató 2012. január 1. és október 31. között 71 kísérő nélküli kiskorú számára nyújtott ideiglenes elhelyezést, akik átlagosan 5 napot töltöttek a gyermekotthonban. A leghosszabb ideig – 21 napig – egy afgán kiskorú tartózkodott az intézményben.

A Názáret Szociális Szolgáltató tájékoztatása szerint a náluk elhelyezett 2 leány és 4 fiú, 2012. szeptember 9-én, az intézmény és a Kirendeltség közötti, telefonos egyeztetést követően érkezett az gyermekotthonba. Először élelmet kaptak, majd annak elfogyasztását követően mindannyian tisztálkodtak. Az egyik fiúnak sebes volt a lába. Ő a nevelők kérdésre azt válaszolta, a sérülést a határátlépéskor szerezte, amikor futás közben egy bokor felsértette a lábát.

Tolmács hiányában, gyermekfelügyelők és a nevelők számítógép útján, egy internetes fordítóprogram segítségével tudtak a dari nyelven beszélő kiskorúakkal kommunikálni. Az afgán gyermekek az intézményben tartózkodó magyar társaikkal nem keresték a kapcsolatot, és a szolgálatban lévő nevelőtől is csak a gyermekotthon pontos címe felől érdeklődtek. A nevelő felírta az intézmény címét, majd egy földrajzi atlaszban megmutatta, hogy hol van Szeged, ahol a rendőrök elfogták és meghallgatták őket, továbbá azt is, hogy Tatabánya hol található. A gyermekek megkérdezték, hogy merre van Bécs, majd nagyon megörültek, amikor a térképen meglátták, hogy mennyire közel kerültek az osztrák fővároshoz.

A csoport tagjai együtt mozogtak, sőt kifejezett kérésükre az intézmény munkatársai közös hálólhelyiséget jelöltek ki számukra.

A rendőrök a kísérő nélküli kiskorúakkal együtt, az elkobzott dolgokat is átadták a gyermekotthon munkatársainak, akiktől a leltár jegyzéknek megfelelően visszakapták azokat. Szinte az összes gyermeknek volt mobiltelefonja, és miután visszakapták, használták is azokat.

A kísérő nélküli kiskorúak 2012. szeptember 10-én az intézmény udvaráról engedély nélkül távoztak. Az intézmény egyik lakója, egy pakisztáni fiú, aki elmondása szerint szemtanúja volt az eseménynek, később azt állította, hogy mindannyian beszálltak egy taxiba, ami ismeretlen helyre szállította őket. A pakisztáni fiú is szeretett volna a csoporthoz csatlakozni, de pénz hiányában nem tarthatott velük.

Miután a kísérő nélküli kiskorúaknak semmiféle poggyászuk sem volt, és gyakorlatilag egy szál ruhában érkeztek az intézménybe, a gyermekotthon munkatársai kezdetben úgy vélték, hogy a városközpontba mentek bevásárolni, illetve egyéb okból, ideiglenesen távoztak. Miután a gyermekek 24 óra elteltével sem tértek vissza, távozásukat a Názáret Szociális Szolgáltató jelezte a Kirendeltségnek, amelynek munkatársai körözést adtak ki ellenük.

A Rigó Alajos Gyermekotthon 2012. január 1. és október 31. között 99 kísérő nélküli kiskorút fogadott be, akik átlagosan 5 napot töltöttek az intézményben. A leghosszabb ideig, 84 napig egy koszovói gyermek tartózkodott náluk.

Az itt elhelyezett három afgán gyermek a Kirendeltség, valamint a Csongrád-megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat diszpécser szolgálata közötti egyeztetést követően, 2012. szeptember 9-én, 11 óra 10 perckor érkezett az intézménybe. Először étkeztek, majd átvették a tisztasági felszerelésüket, tisztálkodtak, és elfoglalták a számukra kijelölt hálólhelyiséget. A

rendőrök által elkobzott mobiltelefonjuk, illetve készpénzük átvételét követően azonnal telefonálni kezdtek.

A kísérő nélküli kiskorúak az érkezésük napján, 16 óra 20 perckor bejelentés nélkül, a kerítésen átmászva, ismeretlen helyre távoztak a gyermekotthonból. Az intézmény szolgálatban lévő munkatársai nem látták, hogy a gyermekek a távozásuk előtt bárkivel kommunikáltak volna. Távozáskor az épület előtt sem várta őket senki, és azt sem látta senki, hogy valamilyen járműbe beszálltak volna.

*A Názáret Szociális Szolgáltatóhoz, valamint Rigó Alajos Gyermekotthonba szállított afgán állampolgár kísérő nélküli kiskorúak elhelyezése és ellátása kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülmény nem merült fel.*

A Balassagyarmati Községi Szálláson elhelyezett négy kísérő nélküli kiskorú, egy-egy 8, 10, 14 és 15 éves gyermek, 2012. szeptember 10-én, 13 órakor érkezett az intézménybe. Befogadásukat követően, az épület földszintjén található, családok elhelyezésére kialakított hálólhelyiségben szállásolták el őket.

A biztonsági szolgálat munkatársainak beszámolója szerint a következő napon, este a négy gyermek a földszinten asztaliteniszezett, amikor az internet szobában zajló rendbontás miatt a portaszolgálatot teljesítő őr a kollégája segítségére sietett. A négy gyermek, 2012. szeptember 11-én, 20 órakor a portás átmeneti távollétét kihasználva, futva hagyta el az épületet, ahonnan ismeretlen helyre távoztak.

*A Balassagyarmati Községi Szállásra szállított négy afgán kísérő nélküli kiskorú ellátása kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tapasztaltunk. A Kirendeltség helyszíni bejárás során meghallgatott munkatársai a négy kísérő nélküli kiskorú közösségi szálláson történő elhelyezésének indokaként arra hivatkoztak, hogy az Magyarországon egyetlen olyan gyermekotthont sem találtak, amely hajlandó lett volna befogadni őket.*

A helyzetre jellemző, hogy míg 2011-ben a rendőrségnek egyetlen kísérő nélküli kiskorút sem kellett közösségi szálláson elhelyeznie, addig 2012. január 1. és október 31. között az intézmény 72 ilyen gyermek számára volt kénytelen elhelyezést és ellátást nyújtani.

A rendőrök sérelmezték, hogy központi nyilvántartás, illetve elosztás hiányában nekik kell az ország különböző pontjain működő gyermekotthonokat a szabad férőhelyek ügyében felhívniuk. Miután a Kirendeltség munkatársainak állítása szerint vannak olyan, ideiglenes elhelyezésre kijelölt gyermekotthonok, amelyek kísérő nélküli kiskorúakat egyáltalán nem hajlandók befogadni, a vizsgálat az ő elutasító magatartásuk okait is megpróbálta felderíteni.

A Názáret Szociális Szolgáltató igazgatója 2012. október 2-án a Komárom-Esztergom megye területén kívül elfogott, kísérő nélküli kiskorúak befogadását, határozatlan időre felfüggesztette. Intézkedésének egyik oka az volt, hogy megfelelő eszközök hiányában, több alkalommal sem sikerült megelőzniük, hogy az intézmény magyar állampolgár néhány lakója, esetenként, a kísérő nélküli kiskorúak pénzét eltulajdonítsák. A másik, hogy 2012. szeptember hónap végére egy olyan, személyfuvarozással foglalkozó vállalkozói kör települt rá az intézményre, amelynek tagjai megfelelő díjazás fejében, az ideiglenesen beutalt, kísérő nélküli kiskorúak külföldre szállítására specializálódtak. A gyermekotthon munkatársainak gyanúja szerint néhány vállalkozó, a továbbutazni szándékozó kísérő nélküli kiskorúak felkutatásába az intézmény egyes, magyar állampolgár lakóit is megkísérelte bevonni, akik a sikeres megrendelések közvetítése fejében, díjazásban részesültek. A kísérő nélküli kiskorúak készpénzének eltulajdonítása feszültséget és konfliktusokat okozott a gyermekotthon mindennapi életében, míg az épület közelében várakozó személygépkocsik megfélemlítően hatottak az intézmény dolgozóira.

A vizsgálat vezetője részt vett a Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány által 2012. november 21-én, Kecskeméten, a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányságon, valamint 2012. november 26-án, Budapesten, az Országos Rendőr-főkapitányságon rendezett, „Eltűnt Gyermek Szakmai Nap” rendezvényein, ahol további, a kísérő nélküli kiskorúak számára elhelyezést és ellátást nyújtó gyermekotthonok munkatársai is jelen voltak.

Többen jelezték, hogy az ő elhelyezésük kapcsán az általuk képviselt gyermekotthonoknak is voltak már rossz tapasztalatai. Az egyikük arra panaszkodott, hogy volt olyan eset, amikor egy náluk ideiglenes hatállyal, kísérő nélküli kiskorúként elhelyezett fiú késő éjszaka szexuálisan zaklatta szolgálatban lévő kolléganőjét. Egy másik gyermekotthoni nevelő egy olyan esetet említett, mikor az intézményben ideiglenesen elhelyezett, kísérő nélküli kiskorúért olyan, magyarul nem beszélő, külföldi állampolgárok jelentkeztek, akik a személyazonosító okmánnyal nem rendelkező gyermekkel fennálló rokoni kapcsolatukat semmilyen módon sem tudták igazolni. Amikor az intézmény munkatársai a gyermek kiadását megtagadták, az állítólagos hozzátartozók kiabálni kezdtek, és bántalmazással fenyegették őket. Miután a többi, magyarországi gyermekotthonhoz hasonlóan, biztonsági öröket az ő intézményük sem alkalmaz, a vita a gyermek, illetve az állítólagos hozzátartozói távozásával végződött.

A gyermekintézmények munkatársai megerősítették, hogy pénzügyi források hiányában nincs lehetőségük arra, hogy tolmácsot alkalmazzanak, ami mind a kísérő nélküli kiskorúakkal, mind az értük jelentkező, állítólagos hozzátartozóikkal történő kommunikációt jelentősen megnehezíti. Nem meglepő, hogy azok a gyermekotthonok, amelyek a kísérő nélküli kiskorúak elhelyezése, ellátása, tartózkodása, vagy távozása kapcsán negatív tapasztalatokat szereztek, vonakodnak attól, hogy a későbbiekben ilyen gyermekeket befogadjanak.

*A költségvetésből finanszírozott ellátást nyújtó intézményeket az alaptervékenységük gyakorlása során szerzett negatív tapasztalatai azok ellátása alól nem mentesítik. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított, gyermeki jogokkal összefüggő visszasságot okoz, ha az ideiglenes elhelyezésre kijelölt, szabad férőhellyel rendelkező gyermekotthon a kísérő nélküli kiskorú befogadásától elzárkózik.*

### **A kísérő nélküli kiskorúak kitoloncolása**

A Harmtv. 48. § (1) bekezdése értelmében, a kiutasítást elsősorban visszafogadási egyezmény<sup>19</sup> alapján kell végrehajtani. A magyar határőrizeti szervek 2012. január 1. és szeptember 30. között, összesen **141** kísérő nélküli kiskorút adtak át a szerb hatóságoknak.

A külföldi visszafogadási egyezmény alapján történő visszaadásról a rendőrség nem határozattal, hanem végzéssel dönt, amellyel szemben a harmadik országbeli állampolgár, a végzés közlésétől számított huszonnégy órán belül végrehajtási kifogást terjeszthet elő. A végrehajtási kifogásnak a visszaadás végrehajtására halasztó hatálya nincs.<sup>20</sup>

A gyermekotthonok munkatársainak beszámolói szerint azokat a kísérő nélküli kiskorúakat, akiknek nem sikerül ismeretlen helyre távozniuk, az idegenrendészeti hatóság rendszerint az érkezésüket követő egy hét elteltével elszállítja az intézményből.

A rendőrség az átadást megelőző nap délutánján értesíti a gyermekotthont arról, hogy a kísérő nélküli kiskorút másnap kitoloncolja. A gyermeknek az átadásáig van lehetősége arra, hogy menedékjogi kérelmet terjesszen elő. A menedékkérő kísérő nélküli kiskorút a rendőrség nem az országhatárra, hanem Fótra, a Károlyi István Gyermekközpont keretében működő, Kísérő Nélküli Kiskorúak Otthonába szállítja.

A gyermekotthonok dolgozói a gyermek holmijának összecsomagolása mellett, egy hideg élelmiszereket tartalmazó, úti csomagot is összeállítanak, amelyet a távozásakor kap kézhez.

A vizsgálatlal érintett 12 kísérő nélküli kiskorú Szerbia irányából lépte át a magyar



államhatárt, ezért a Kirendeltség az Európai Közösség és a Szerb Köztársaság között a tartózkodási engedéllyel nem rendelkező személyek visszafogadásáról szóló megállapodásra hivatkozva, a visszafogadásukat már az elfogadásukat követő napon, 2012. szeptember 10-én kezdeményezte. Miután a szerb hatóságok válaszának megérkezése előtt mindannyian ismeretlen helyre távoztak, az ő kitoloncolásuk végrehajtásának módját nem vizsgálhattam.

A Harmtv. 51. § (1) bekezdése szerint a kiutasítás nem rendelhető el és nem hajtható végre olyan ország területére, amely az érintett tekintetében nem minősül biztonságos származási vagy biztonságos harmadik országnak. Így különösen, ahol a harmadik országbeli állampolgár faji, vallási, nemzeti hovatartozása, egy meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása vagy politikai véleménye miatt üldöztetés veszélyének lenne kitéve, továbbá olyan állam területére vagy olyan terület határára sem, ahol nyomós oknál fogva tartani lehet attól, hogy a visszairányított, illetve a kiutasított harmadik országbeli állampolgár az Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdésében meghatározott magatartásnak lenne kitéve (non-refoulement). A kísérő nélküli kiskorúak esetében, a refoulement tilalmán túlmenően alkalmazandó, speciális szabály, hogy őket csak akkor lehet Magyarországról kiutasítani, ha a származási államukban vagy más befogadó államban a család egyesítése, illetve az állami vagy egyéb intézményi gondoskodás megfelelően biztosított.<sup>21</sup>

A Harmtv. 52. § (1) bekezdése értelmében, az idegenrendészeti hatóság a non-refoulement követelményét a „kiutasítás elrendelésével és végrehajtásával kapcsolatos eljárásában köteles vizsgálni.” A Harmtv. végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet (3) bekezdése szerint az eljáró idegenrendészeti hatóság a kiutasítás elrendelésére irányuló eljárásban vagy a kiutasítás végrehajtása során a non-refoulement követelmény fennállásának vizsgálata érdekében beszerzi a menekültügyi hatóság véleményét, amely azt soron kívül teljesíti.

*A rendelkezésre álló adatok szerint a rendőrség a kísérő nélküli kiskorúak kitoloncolását megelőzően a menekültügyi hatóságnak non-refoulement követelményével kapcsolatos véleményét minden esetben beszerzi, a vizsgálat ebben a tekintetben alapvető joggal összefüggő visszasságra utaló körülményt nem tárt fel.*

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: Bevándorlási Hivatal) az ország-információ szolgáltatásért felelős szervezeti egységén, a Dokumentációs Központon keresztül szerzi be azokat az információkat, amelyek alapján a non-refoulement megkeresések ügyében állást foglal.

A Dokumentációs Központ adatai szerint Szerbiában a harmadik országbeli kísérő nélküli kiskorúak számára az állami gondoskodás megfelelően biztosított, esetükben, a Harmtv. 51. § (1) bekezdése tekintetében, Szerbia biztonságos harmadik ország.

A fenti véleménye alátámasztásaként a Bevándorlási Hivatal főigazgatója, a szerb, „Group 484” nevű civil szervezet 2011-ben publikált jelentésére hivatkozott, mely szerint a „kísérő nélküli kiskorúak Szerbiában, külön erre a célra – Belgrádban – létrehozott gyermekvédelmi intézményben kerülnek elhelyezésre, ahol biztosított megfelelő ellátásuk. Az eljárás során az állami szervek betartják a jogszabályokat. A kiskorúval ügygondnok és szociális munkás is foglalkozik. Az ügygondnokok legtöbbször szociális munkások, ritkább esetben speciális pedagógusok. A központba történő befogadás után közvetlenül ismertetik velük jogaikat és kötelelességeiket. Abban az esetben, ha bejelentik menedéjog iránti kérelmüket, tolmácsot biztosítanak számukra. Biztosítják továbbá azt is, konzultálni tudjanak nem kormányzati szervezetek, valamint az Asylum Protection Centre képviselőjével is, aki ingyenes jogi tanácsadást nyújt a kiskorúak számára.”<sup>22</sup>

A Bevándorlási Hivatal információival szemben egy másik civil szervezet, a Magyar

Helsinki Bizottság 2011. évi jelentése szerint Szerbia, mint befogadó állam a kísérő nélküli kiskorúak számára sem a család egyesítést, sem az állami vagy egyéb intézményi gondoskodást nem tudja megfelelően biztosítani.<sup>23</sup> Ezt a véleményt osztja egyébként az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának Szerbiáról szóló jelentése is.<sup>24</sup>

Az alapvető jogok biztosának hatásköre nem terjed ki arra, hogy a különböző forrásból származó, esetenként egymásnak ellentmondó ország információk megbízhatóságát mérlegelje.

Ezzel szemben a visszatérési irányelv 10. cikk (2) bekezdése alapján a kísérő nélküli kiskorúak „kitoloncolása előtt, a tagállam hatóságainak *meg kell győződniük* arról, hogy a kiskorú egy családtagjához, kinevezett gondviselőhöz, vagy a fogadó állam megfelelő befogadó létesítményéhez kerül”, vagyis az érintett magyar hatóságoknak a rendelkezésükre álló ország információk megbízhatóságát ellenőrizniük kellene.

A vizsgálat során meghallgatott rendőrök beszámolója szerint a kísérő nélküli kiskorúak államhatáron történő átadásakor a szerb átvevő bizottság egyik tagja rendőr, továbbá jelen vannak azok a kísérők, akik az átadott kísérő nélküli kiskorú szállításáról, és őrzéséről gondoskodnak. Az esetek többségében a kísérő nélküli kiskorú átvételénél egy szociális munkás is jelen van, amit a magyar idegenrendészeti hatóság annak bizonyítékeként értékel, hogy a Szerb Köztársaságban a kísérő nélküli kiskorú számára család egyesítése, illetve az állami vagy egyéb intézményi gondoskodás megfelelően biztosított. Az ügygondnok a kísérő nélküli kiskorú átvételekor általában nincs jelen, az átadást végző rendőrök tudomása szerint ő a gyermeket Szabadkán, a rendőrkapitányság épületében várja.

A jogállamiság elvéből folyó egyik 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.<sup>25</sup>

*A vizsgálat idején hatályos magyar jogszabályok semmiféle előírást sem tartalmaztak arra vonatkozóan, hogy a kísérő nélküli kiskorú kiutasítását, illetve kitoloncolását végző idegenrendészeti hatóság hogyan köteles meggyőződni arról, hogy a gyermek a fogadó államban egy családtagjához, kinevezett gondviselőhöz, vagy a fogadó állam megfelelő befogadó létesítményéhez kerül majd, ami veszélyezteti az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított gyermeki jogok érvényesülését.*

A visszatérési irányelv 8. cikk (6) bekezdése szerint a „tagállamok gondoskodnak a kitoloncolás hatékony ellenőrzési rendszeréről.”

Az Európai Közösség és a Szerb Köztársaság között a tartózkodási engedéllyel nem rendelkező személyek visszafogadásáról szóló megállapodás nem rendelkezik arról, hogy a kiutasított külföldi átadását az érintett államok hogyan kötelesek dokumentálni.

A magyar idegenrendészeti hatóság által, az átadás-átvétel megtörténtének dokumentálására kidolgozott jegyzőkönyv az érintett külföldi személyazonosító adatait, állampolgárságát, az átadás helyét, idejét, és az eljáró tisztviselők aláírását tartalmazza. Az okmányon, szükség esetén a magyar idegenrendészeti hatóság feltünteti azt is, ha a külföldivel együtt, valamilyen letétbe vett dolgot is átad a szerb hatóságnak.

A kitoloncolás ellenőrzését egyrészt a megyei rendőr-főkapitányságok idegenrendészeti osztályának vezetői, másrészt az ügyészség, átlagosan havi két alkalommal végzi. Az ellenőrzés a kiutasított személy ügyében keletkezett idegenrendészeti iratok áttekintését, továbbá a külföldiek államhatáron történő átadásának módját érintik.

*A vizsgálat a kitoloncolások ellenőrzése kapcsán alapvető joggal összefüggő visszasságot nem tárt fel.*

## Összefoglalás

Vizsgálatom adatai szerint amennyiben a személyazonosító okmányokkal nem rendelkező külföldi kiskorúságát illetően kétség merül fel, az idegenrendészeti hatóságnak az életkorának megállapításához szakértői véleményt kell kérnie. Az idegenrendészeti hatóságok az életkor meghatározása céljából két esetben szoktak szakértői véleményt beszerezni: az egyik, amikor a kiskorúnak látszó külföldi felnőttnek, a másik, amikor a felnőttnek látszó külföldi kiskorúnak vallja magát.

A rendőrség által elrendelt életkor meghatározást egy rendőrorvos, az érintett külföldi által beszélt nyelvet ismerő tolmács közreműködésével kikérdezés, illetve szemrevételezés módszerével végzi.

A rendőrorvos először a külföldi nevét, születési helyét és idejét, és a lakcímét rögzíti, majd a vizsgált személy „előzményi adatainak” megismerése céljából, a szüleiről, a testvéereiről, az iskoláiról, továbbá arról érdeklődik, hogy mennyi ideje van úton. A testi vizsgálatok során a rendőrorvos megméri a külföldi magasságát, testsúlyát, megvizsgálja a testfelépítését, továbbá a szexuális érettségére, valamint az esetleges fejlődési zavarokra utaló jeleket. Az életkor meghatározás utolsó lépése a fogászati vizsgálat, amelynek során a rendőrorvos a külföldi fogzatának épségét, a fogak felületének állapotát illetve a bölcsességfogak meglétét szemrevételezi. A rendőrorvos a külföldi életkoráról a felsorolt vizsgálatok során összegyűjtött adatok alapján nyilatkozik.

A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 44. § (1) bekezdése értelmében, a kísérő nélküli kiskorú életkorának megállapítása céljából kezdeményezett orvos szakértői vizsgálatot csak a külföldi törvényes képviselője, vagy ügygondnokának hozzájárulásával lehet elvégezni. *Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében biztosított, hátrányos megkülönböztetés tilalmához való alapjoggal összefüggő visszásságot okoz, ha a rendőrorvos, a Harmtv. vonatkozó rendelkezésének hiányában, a menedékjogot nem kérő kísérő nélküli kiskorúak életkorának meghatározása céljából kezdeményezett vizsgálatot törvényes képviselő, vagy az ügygondnok hozzájárulása nélkül végzi.*

Azokban az esetekben, amikor a rendőr orvosi vizsgálat eredménye szerint a személyazonosító iratokkal nem rendelkező, kísérő nélküli külföldi kiskorú, a rendőrség az illetékes gyámhivatalhoz, és a törvényes képviselőnek ellátása céljából, ügygondnok kirendelését kéri. *A vizsgálat a kísérő nélküli kiskorúak jogi képviselőjét ellátó ügygondnok kirendelésével összefüggésben, alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt.*

A Harmtv. 43. § (2) bekezdésének a) és b) pontja alapján, az idegenrendészeti hatóság – a törvényben meghatározott kivétellel – idegenrendészeti kiutasítást rendel el azzal a harmadik országbeli állampolgárral szemben, aki jogellenesen lépte át Magyarország államhatárát, vagy azt megkísérelte; továbbá azzal szemben is, aki a Harmtv. által előírt tartózkodási feltételeket nem teljesíti. A vizsgált esetekben az illegális határátlépést elkövető kiskorúak a jogszerű magyarországi tartózkodás feltételeinek nem tettek eleget, ezért a Kirendeltség kiutasította őket az országból.

A Gyermekjogi Egyezmény 20. cikk értelmében, minden gyermek, aki ideiglenesen vagy véglegesen meg van fosztva családi környezetétől jogosult az állam különleges védelmére és segítségére. A részes államok hazai jogszabályainak megfelelően intézkednek helyettesítő védelem iránt az ilyen gyermek számára, ami történhet családnál, illetőleg szükség esetén, megfelelő gyermekintézményben való elhelyezés formájában.

*A vizsgálat a Názáret Szociális Szolgáltatóhoz, valamint a Rigó Alajos Gyermekotthonba szállított afgán állampolgár kísérő nélküli kiskorúak elhelyezése és ellátása kapcsán, alapvető*

*joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tárt fel.*

A rendőrség a vizsgálattal érintett 12 afgán kísérő nélküli kiskorú közül négyet azért volt kénytelen a Balassagyarmati Községi Szálláson elhelyezni, mert munkatársaik egyetlen olyan magyarországi gyermekotthont sem találtak, amely hajlandó lett volna befogadni őket. *A költségvetésből finanszírozott ellátást nyújtó intézményeket a tevékenységük gyakorlása során szerzett negatív tapasztalataik azok ellátása alól nem mentesítik. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított gyermeki jogokkal összefüggő visszásságot okoz, ha ideiglenes elhelyezésre kijelölt, szabad férőhellyel rendelkező gyermekotthon, a kísérő nélküli kiskorú befogadásától elzárkózik.*

A vizsgálattal érintett 12 afgán állampolgár, kísérő nélküli kiskorú Szerbia irányából lépte át a magyar államhatárt, ezért a rendőrség az Európai Közösség és a Szerb Köztársaság között a tartózkodási engedéllyel nem rendelkező személyek visszafogadásáról szóló megállapodásra hivatkozva, a visszafogadásukat már az elfogásukat követő napon kezdeményezte. Miután a szerb hatóságok válaszában megérkezése előtt mindannyian ismeretlen helyre távoztak, a kitoloncolásukra nem került sor.

A kiutasítás nem rendelhető el és nem hajtható végre olyan ország területére, amely az érintett tekintetében nem minősül biztonságos származási, vagy biztonságos harmadik országnak. Így különösen, ahol a harmadik országbeli állampolgár faji, vallási, nemzeti hovatartozása, egy meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása vagy politikai véleménye miatt üldöztetés veszélyének lenne kitéve, továbbá olyan állam területére vagy olyan terület határára sem, ahol nyomós oknál fogva tartani lehet attól, hogy a visszairányított, illetve a kiutasított harmadik országbeli állampolgár az Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdésében meghatározott magatartásnak lenne kitéve (non-refoulement).

A kísérő nélküli kiskorúak esetében, a refoulement tilalmán túlmenően alkalmazandó, speciális szabály, hogy őket csak akkor lehet Magyarországról kiutasítani, illetve kitoloncolni, ha a származási államukban vagy más befogadó államban a család egyesítése, illetve az állami vagy egyéb intézményi gondoskodás megfelelően biztosított.

A vizsgálat adatai szerint a rendőrség a kísérő nélküli kiskorúak kitoloncolását megelőzően a menekültügyi hatóságnak non-refoulement követelményével kapcsolatos véleményét minden esetben beszerzi. A vizsgálat ebben a tekintetben, alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tárt fel.

*A vizsgálat idején hatályos hazai jogszabályok azonban semmiféle előírást sem tartalmaztak arra vonatkozóan, hogy a kísérő nélküli kiskorú kiutasítását, illetve kitoloncolását végző idegenrendészeti hatóság miként köteles meggyőződni arról, hogy a gyermek a fogadó államban valóban egy családtagjához, kinevezett gondviselőhöz, vagy megfelelő befogadó létesítménybe kerül majd, ami veszélyezteti az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított gyermeki jogok érvényesülését.*

A vizsgálat során meghallgatott rendőrtisztek beszámolója szerint nem ritka, hogy a rendőrség a szomszédos Szerbia hatóságainak átadott a kísérő nélküli kiskorút néhány nappal, vagy héttel később, illegális határátlépőként ismét elfogja és előállítja. A vizsgálatot végző munkatársaim olyan gyermekotthoni nevelővel is beszéltek, akinek a visszatérő kísérő nélküli kiskorúak közül többen is azt állították, hogy a családjuk által az ő nyugatra utaztatásukért fizetett összeg fejében, az embercsempész vállalta, hogy kudarc esetén, három alkalommal fogja őket a zöldhatáron átjuttatni. Az információt a Rigó Alajos Gyermekotthon azon beszámolója is megerősíti, mely szerint már ők is találkoztak olyan kísérő nélküli kiskorúval, aki három alkalommal, hosszabb-rövidebb időt töltött az intézményben.

A Somogy Megyei Rendőr-főkapitányság 2012. augusztus 24-én 4 külföldi állampolgárt

igazoltatott, akik Horvátország irányába, tiltott határátlépés útján akarták Magyarország területét elhagyni. Az intézkedő rendőrök megállapították, hogy a 4 külföldi közül 3 az a kísérő nélküli afgán állampolgár, akik 2012. augusztus 21-én, Szerbia felől, illegálisan érkezett Magyarországra, és 2012. augusztus 23-án, a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központból bejelentés nélkül, ismeretlen helyre távozott. A rendőrök a 3 afgán kísérő nélküli kiskorút az előállításukat követően visszaszállították a Gyermekvédelmi Központba. A gyermekeket kísérő felnőtt korú személy ellen embercsempészség gyanúja miatt, büntetőeljárás indult.<sup>26</sup>

A vizsgálat egyetlen ügyiratban sem talált adatokat arról, hogy a kísérő nélküli kiskorúakkal kapcsolatba kerülő hatóságok bármiféle áldozatsegítő intézkedést kezdeményeztek, vagy az áldozatsegítésért felelős hatóságot bármelyik ügyről értesítették volna.

A bűncselekmények áldozatainak segítségéről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Ást.) 1. § (1) bekezdése szerint áldozat a Magyarország területén elkövetett bűncselekmény [...] sértettje, valamint az a természetes személy, aki a Magyarország területén elkövetett bűncselekmény [...] közvetlen következményeként sérelmet, így különösen testi vagy lelki sérülést, érzelmi megrázkódtatást, illetve vagyoni kárt szenvedett el, ha magyar állampolgár, az Európai Unió bármely tagállamának állampolgára, az Európai Unióon kívüli államnak az Európai Unióban jogszerűen tartózkodó állampolgára, Magyarország területén jogszerűen tartózkodó hontalan személy, emberkereskedelem áldozataként azonosított személy, valamint az állampolgársága szerinti államnak Magyarországgal kötött nemzetközi megállapodása vagy viszonyosság alapján erre jogosult.

Az Ást. idézett rendelkezései alapján, valamely személy áldozatként való azonosításának egyik feltétele, hogy az elszenvedett sérelmet Magyarország területén elkövetett bűncselekmény okozza, a másik a sértett állampolgársága, külföldi esetén a tartózkodásának jogcíme, illetve a származási államával fennálló viszonyosság kérdése.

Bár az illegális határátlépést elkövető, kísérő nélküli kiskorúak az idegenrendészeti meghallgatásuk során kivétel nélkül azt állították, hogy embercsempészek közreműködésével érkeztek Magyarországra, ezek kapcsán sem embercsempészet, sem emberkereskedelem, sem más bűncselekmény miatt nem indult büntetőeljárás. Az elhangzott nyilatkozatok alapján viszont nyilvánvaló, hogy a gyermekek kiszolgáltatott helyzete, illetve az abból eredő sérelmeik bűncselekményekkel összefüggésbe hozhatóak, vagyis bűncselekmények áldozatai ők is. Büntetőeljárás hiányában, esetükben az Ást. szabályait azonban nem lehetett alkalmazni.

*Az a tény, hogy a hatályos szabályozás az idegenrendészeti hatóságokat nem kötelezi arra, hogy az embercsempészet áldozataként sérelmet szenvedett kísérő nélküli kiskorúak ügyeiről az áldozatsegítésért felelős hatóságot értesítsék, továbbá, hogy az Ást. rendelkezéseit ezekre, a családi környezetüktől megfosztott, külföldi gyermekekre nem kell alkalmazni, veszélyezteti az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított gyermeki jogok érvényesülését.*

## **Intézkedéseim**

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem az országos rendőrfőkapitányt, intézkedjen annak érdekében, hogy a rendőrség

- az idegenrendészeti eljárásban közvetlenül, vagy képviselőjük útján azokat a cselekvőképtelen, kísérő nélküli kiskorúakat is meghallgassa, akik a 14. életévüket betöltött, gyermekkorú hozzátartozójuk társaságában tartózkodnak Magyarországon;
- vizsgálja meg, miként lehetne megelőzni, hogy az illegális határátlépést elkövető kísérő nélküli kiskorúak számára elhelyezést, illetve ellátást nyújtó gyermekotthonok lakói, illetve dolgozói bűncselekmények áldozatává váljanak.

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét,*

intézkedjen annak érdekében, hogy az ideiglenes elhelyezésre kijelölt, szabad férőhellyel rendelkező gyermekotthonok az idegenrendészeti eljárás alatt álló, kísérő nélküli kiskorúakat befogadják.

Az Ajbt. 37. § alapján *javaslom, hogy a közigazgatási és igazságügyi miniszter* kezdeményezze a bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény olyan módosítását, hogy annak hatálya az embercsempészek közreműködésével, illegális határátlépést elkövető kísérő nélküli kiskorúakra is kiterjedjen, vagy a személyre szabott támogatásukról más módon gondoskodjon.

Az Ajbt. 37. § alapján *javaslom, hogy a belügyminiszter* kezdeményezze a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény kiegészítését annak érdekében, hogy

- az idegenrendészeti eljárásban, a menedékjogot nem kérő kísérő nélküli kiskorúak életkorának meghatározása céljából kezdeményezett orvos szakértői vizsgálatot csak a törvényes képviselő, illetve az ügygondnok hozzájárulása esetén lehessen elvégezni;
- a kísérő nélküli kiskorú kiutasítását, illetve kitoloncolását végző idegenrendészeti hatóság köteles legyen meggyőződni arról, hogy a gyermek a fogadó államban valóban egy családtagjához, kinevezett gondviselőhöz, vagy megfelelő befogadó létesítménybe kerül majd.

Budapest, 2013. február

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Melléklet: Lábjegyzet**

<sup>1</sup> Lásd a Petőfi Népe 2012. február 10-i számának 4. oldalán megjelent újsághírt.

<sup>2</sup> Az alapvető jogok biztosának a Károlyi István Gyermekközpont részeként működő, Kísérő Nélküli Kiskorúak Otthonának helyszíni vizsgálatáról lásd az AJB 733/2012. számú jelentést.

<sup>3</sup> A Csongrád, illetve a Baranya megyei határszakaszon elfogott személyek átadásának helyszíne.

<sup>4</sup> A Bács-Kiskun megyei határszakaszon elfogott személyek átadásának helyszíne

<sup>5</sup> Lásd a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szerb Köztársaság Kormánya között az Európai Közösség és a Szerb Köztársaság között a tartózkodási engedéllyel nem rendelkező személyek visszafogadásáról szóló, 2007. szeptember 18-án, Brüsszelben aláírt Megállapodás végrehajtásáról szóló, 2009. december 19-én, Rószkén aláírt Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 53/2012. (III. 11.) Korm. rendeletet.

<sup>6</sup> Lásd a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 45. § (5) bekezdését.

<sup>7</sup> A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 31. § (1) bekezdése értelmében, az előállító helységben – a harmadik országbeli állampolgárok által gyakorolt szülői felügyeleti jog alatt álló és vele együtt előállított eltartott gyermekkorú személy kivételével – gyermekkorú személy nem helyezhető el.

<sup>8</sup> Lásd a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 31. § (11) bekezdését.

<sup>9</sup> Lásd a 9/1990. (IV. 25) AB határozatot.

<sup>10</sup> Lásd a 61/1992. (XI. 20.) AB határozatot.

<sup>11</sup> Lásd a I-20/6200/2012. és a I-/6201/2012. számú ügyiratokat.

<sup>12</sup> Lásd a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 12/B. § (1) bekezdését.

<sup>13</sup> Lásd a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 12/A. § (1) és (2) bekezdését.

<sup>14</sup> Lásd a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 219. § (2) bekezdését.

<sup>15</sup> Lásd a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 12. §-át

<sup>16</sup> Lásd a Harmtv. 67. (5) bekezdését.

<sup>17</sup> Lásd Harmtv. végrehajtásáról szóló, 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet 146. § (2) bekezdését.

<sup>18</sup> A Gyvtv. 72. § (3) bekezdése alapján, a gyermeknek a gondozási helyre viteléről a beutaló szerv gondoskodik.

<sup>19</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0046:0064:HU:PDF> Az Európai Közösség és a Szerb Köztársaság között a tartózkodási engedéllyel nem rendelkező személyek visszafogadásáról szóló megállapodás.

<sup>20</sup> Lásd a Harmtv.45/B. § (2) bekezdését.

<sup>21</sup> Lásd a Harmtv. 45. § (5) bekezdését.

<sup>22</sup> Lásd a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatójának a 2012. november 10-én kelt, 106-TI-20508/17/2012. számú levelét.

<sup>23</sup> [http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Serbia\\_as\\_a\\_safe\\_third\\_country\\_A\\_wrong\\_presumption\\_HHC.pdf](http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Serbia_as_a_safe_third_country_A_wrong_presumption_HHC.pdf)

<sup>24</sup> Lásd: UN High Commissioner for Refugees, *Serbia as a country of asylum. Observations on the situation of asylum-seekers*

<sup>25</sup> Lásd az Alkotmánybíróság 56/1991. (XI. 18.) AB határozatát.

<sup>26</sup> Lásd az Országos Rendőrfőkapitány 2012. november 7-én kelt, 33973-6/2012. ált. számú levelét.

## **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-3380/2012. számú ügyben**

Előadók: dr. Csóré Erika  
dr. Varga Éva Csilla

### **Az eljárás megindulása**

A Tanúvédelmi Programban (továbbiakban: Védelmi Program) résztvevő fogvatartott panaszos – jogi képviselője útján – a fogva tartása körülményeit, valamint a Tanúvédelmi Szolgálat (továbbiakban: Szolgálat) munkatársainak eljárását sérelmezte.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz, az élethez és az emberi méltósághoz, az egészséghez való jog, valamint az alapvető jogok védelmére vonatkozó állami kötelezettség, továbbá a megalázó bánásmód tilalma sérelmének gyanúja. Ezért részben a panaszban foglaltak alapján, részben hivatalból elrendelt eljárás keretében – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdésére, valamint a 18. § (4) bekezdésére alapozva – vizsgálatot rendeltem el. Annak során tájékoztatást kértem az országos rendőrfőkapitánytól és áttekintettem a vonatkozó jogszabályokat, az Emberi Jogok Európai Bíróságának a döntéseit és a nemzetközi ajánlásokat.

### **Az érintett alapvető jogok**

- A jogállamiság elve és az abból 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 megalázó bánásmód tilalma: „*Senki nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani.*” [Alaptörvény III. 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 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 alapvető jogok védelmére vonatkozó állami kötelezettség: (1) „*AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.* (3) *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) és (3) bekezdések]*

## **Az alkalmazott jogszabályok**

Az alkalmazott jogszabályokat és rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.

### **I. A megállapított tényállás**

A panaszos fogvatartott 2007 októberében írta alá a Védelmi Programba való belépéséről szóló megállapodást. A Szolgálat a feleségével külön szerződést kötött.

A fogvatartott kifogásolta, hogy a bv. intézet nem tette lehetővé a napi egy órai szabad levegőn tartózkodását. Közel egy hónapig nem tarthatott kapcsolatot az ügyvédjével és a családjával. Nehezményezte azt is, hogy az elmúlt öt évben semmilyen tanulási lehetőséget, illetőleg munkát nem biztosítottak számára.

Beadványa szerint jelezte a Szolgálatnak, hogy – tudomására jutott –, miszerint a bv. intézet személyi állományának néhány tagja a megmérgezésére készül, védelme érdekében azonban semmilyen különleges óvintézkedés nem történt. Erre tekintettel 2009 óta nem fogadta el az intézetben készített ételt, a saját pénzéből vásárolt, valamint az ügyvédje és a családja által hozott élelmiszert fogyasztotta.

Tartalmazta a panasz azt is, hogy a Szolgálat munkatársai 2008 óta több alkalommal megpróbálták rávenni a feleségét, hogy hagyja el őt. Erről nem sikerült meggyőzni, ezért a felesége édesanyját keresték meg azzal, hogy vegye rá a lányát, kezdjen új életet.

A Szolgálat munkatársai megalázóan beszéltek feleségével akkor is, amikor a gyermekek beiskolázásához hitelt vett fel az egyik pénzintézettől és megfenyegették, hogy felmondják a megállapodást. A panaszos szerint a szülei és a testvére is folyamatos veszélynek vannak kitéve és a feleségét, valamint gyermekeit is féltette, ezért engedély nélkül beszerzett egy laptopot és egy mobil internetet, amelynek segítségével gondoskodni kívánt a Szerb Köztársaságban élő hozzátartozói biztonságáról, elhelyezéséről arra az esetre, ha a Szolgálat a védelmet megszüntetné.

### **Az országos rendőrfőkapitány válasza**

A Szolgálat által alkalmazható különleges óvintézkedéseket – fogvatartott esetére is – a Tvdt. 16. §-a tartalmazza. Az alkalmazandó óvintézkedéseket – a veszélyhelyzet fokát mérlegelve – a Tvdt. 1. §-ának 2. pontjában meghatározott, a rendőrség és a fenyegetett helyzetben lévő személy által – polgári jogi jogviszony keretében – megkötött, a Védelmi Programba való felvételről, az abban való együttműködésről, a Védelmi Programban részt vevők jogairól és kötelezettségeiről szóló megállapodásban (a továbbiakban: megállapodás) kell rögzíteni. A Tvdt. 16. §-ának (3) bekezdése alapján – a Védelmi Program hatálya alatt álló személy (a továbbiakban: érintett) biztonságát közvetlenül fenyegető és másként el nem hárítható veszély esetét kivéve – nem alkalmazható a védelem olyan módja, amelyet az érintett a megállapodásban kizár, vagy az ellen egyébként tiltakozik. A Védelmi Program keretében a fogvatartott és családja esetében az alábbi különleges óvintézkedéseket vezették be:

- a) a Tvdt. 16. § (1) bekezdés a) pontja szerinti lakóhely, tartózkodási hely megváltoztatásával az érintettek biztonságos helyen, illetve a panaszos fogvatartott esetében a bv. intézet védetti körletén történő elhelyezése;
- b) a Tvdt. 16. § (1) bekezdés b) pontja szerinti személyi védelem igénybevétele (a büntető és egyéb eljárások során történő személyes részvételük során);
- c) a Tvdt. 16. § (1) bekezdés c) pontja szerint az érintettek eredeti adataira vonatkozó



nyilvántartásokban adatszárítási elrendelése, illetve a nyilvántartott adatokkal kapcsolatos megkeresések jelzésének előírása;

- d) az országos rendőrfőkapitány engedélye, valamint a kijelölt ügyész jóváhagyása alapján a személyazonosságának a Tvdt. 6. § (1) bekezdés e) pontja szerinti ideiglenes megváltoztatása – kivéve a fogvatartott vonatkozásában.

A megállapodásban a bevezetendő óvintézkedéseken túl a követendő magatartási szabályokat is rögzíteni kell. A büntetés-végrehajtási intézetben fogvatartott személyt ún. speciális védetti körleten helyezik el, ahol kizárólag más védett fogvatartottakkal érintkezhet; ez a körülmény a panaszossal kötött megállapodásban is szerepelt.

A Szolgálat minden esetben részletes szóbeli tájékoztatást ad a Védelmi Programról, a bevezetendő óvintézkedésekről, a felek jogairól és kötelezettségeiről, a követendő magatartási szabályokról. A panaszos fogvatartott és családja esetében is ez így történt.

A fogvatartottak esetében a büntetés-végrehajtási intézetben alkalmazandó speciális szabályokat a büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítők Védelmi Programjáról szóló 2001. évi LXXXV. törvény büntetés-végrehajtási intézetben történő végrehajtásának részletes szabályairól rendelkező 4/2002. (11. 28.) IM rendelet, valamint az Országos Rendőr-főkapitányság és a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága között, a Tvdt. 41. §-a és az IM rendelet 22. § (1) bekezdésében adott felhatalmazás alapján létrejött együttműködési megállapodás határozza meg.

Emellett a Szolgálat folyamatosan egyeztet a fogva tartó büntetés-végrehajtási intézettel, a Védelmi Programokkal kapcsolatban felmerült kérdésekről.

A speciális védetti körleteken az általános büntetés-végrehajtási szabályok érvényesülnek, ugyanakkor az izoláció okozta mentális terhelés csökkentése érdekében a Szolgálat – közösen a büntetés-végrehajtási intézettel – az átlagosnál jobban felszerelt, komfortosabb zárkákat, illetve körletet alakít ki. Itt a fogva tartás körülményei tehát a fogvatartottak számára kedvezőbbek, mint a büntetés-végrehajtási intézet más részein.

A Programon belül a fogvatartottra vonatkozó, a büntetés-végrehajtási intézetben való fogva tartással közvetlenül összefüggő, részletes magatartási szabályokat elsősorban az egyéni kezelési utasítás tartalmazza, melyet a büntetés-végrehajtási intézet a Szolgálattal egyetértésben dolgoz ki.

Hangsúlyozta a főkapitány azt is, hogy a Szolgálat folyamatos kapcsolatban áll a büntetés-végrehajtási intézet együttműködésre kijelölt kapcsolattartóval.

A Szolgálat a büntetőeljárás jogerős befejezéséig – a védővel való érintkezés kivételével – csak ellenőrzés mellett engedélyezte a külvilággal való kapcsolattartást a panaszos fogvatartott számára. Elítéltként minden általa megjelölt személy vonatkozásában ellenőrzés nélkül, az általános szabályok szerint gyakorolhatta a látogató fogadásával kapcsolatos jogát.

A fogvatartott és a Védelmi Programban részt vevő családtagjai közötti személyes kapcsolattartás gyakoriságát a megállapodásban havi egy alkalomban rögzítették, kiegészítve azzal, hogy arra a Szolgálat által meghatározott helyen és módon kerül sor.

Az élelmezés és a szabad levegőn tartózkodás biztosítása a büntetés-végrehajtás általános szabályai szerint történik a Védelmi Programban résztvevő fogvatartottak esetében is. A védett fogvatartottak mindig ugyanabban az élelmezésben részesülnek, mint bármelyik más fogvatartott. Másfajta ételt a büntetés-végrehajtási intézet nem köteles és nem is tudna biztosítani. Emellett biztonsági szempontból sem lenne célszerű a védett fogvatartottakat külön ételből étkeztetni, mivel éppen ez a körülmény könnyíthetné meg egy esetleges mérgezés elkövetését. Emiatt a Szolgálat is azt támogatja, hogy a védett fogvatartottak étkeztetése a közös intézeti ételből történjen. A panaszos fogvatartott valóban nem fogadta el az intézeti ételt, de az a saját döntése

volt. A fogvatartott egyébként a Szolgáltatól havonta anyagi támogatást kapott, amit étkeztetésre is fordíthatott. Így azon állítása, hogy étkeztetéséről kizárólag önerőből gondoskodott – a főkapitány szerint – nem megalapozott. A panaszos több alkalommal önként mondott le a szabad levegőn való tartózkodáshoz fűződő jogának gyakorlásáról is.

A magatartási szabályok szándékos megszegése az együttműködés megtagadásának minősül. A Tvdt. 2. számú melléklete a megállapodás kötelező tartalmi elemei között rögzíti annak kikötését, hogy az érintett jogosult az együttműködés megtagadására, amely esetben vele szemben a Védelmi Program megszűnik. A panaszos fogvatartottal kötött megállapodás is tartalmazta ezt a rendelkezést.

A magatartási szabályok megsértésének minősül különösen, ha az érintett

- a) olyan személlyel tart kapcsolatot, akivel való kapcsolattartáshoz a Szolgálat nem járult hozzá;
- b) nem a Szolgálat által meghatározott módon tart kapcsolatot olyan személlyel, akivel a kapcsolattartás engedélyezve volt;
- c) a Szolgálat tájékoztatása és hozzájárulása nélkül kötelezettséget vállal (pl. hitelt vesz fel), illetve korábbi kötelezettségeiről a Szolgálatot nem tájékoztatja;
- d) a Szolgálat által kért adatokat, információkat nem adja meg, a védelem szempontjából lényeges körülményről nem tájékoztatja a Szolgálatot.

2012. február 28-án a panaszos fogva tartása helyéül kijelölt büntetés-végrehajtási intézet védetti körletén lévő zárkában az őrszemélyzet 1 db engedély nélkül magánál tartott laptopot, valamint 1 db USB mobil internet hozzáférést talált. A tettenéréskor éppen skype kapcsolatban volt. A másik zárkában elhelyezett érintettnél szintén találtak egy engedély nélkül bevitt laptopot.

Az ügy kivizsgálása során a panaszos fogvatartott elmondta, hogy mindkét laptop behozatalát ő intézte, azonban a behozatal módját és a segítő személyt nem kívánta megnevezni. Ezt aláírásával is igazolta annak ellenére, hogy figyelmeztették, hogy együttműködési hajlandóságának megtagadása a Program megszűnését vonja maga után. Nyilatkozata szerint a gépre azért volt szüksége, mert azon tudta biztosítani – korábbról ismert bűnözők révén – családját, valamint a Szerb Köztársaságban élő hozzátartozói biztonságát.

A tanúvédelem végrehajtása során általános gyakorlat, hogy a védelmi program lefolytatásával párhuzamosan a Szolgálat folyamatosan gyűjti és ellenőrzi az esetleges és tényleges fenyegetettséggel kapcsolatos információkat. Ezt a fajta információgyűjtést a Szolgálat jelen védelmi programban is végezte. Többek között személyesen is felvette a kapcsolatot a hozzátartozókkal, azonban fenyegetett helyzet fennállására utaló, pontos és ellenőrzött információ sem a személyes találkozókor, sem a későbbiek során nem merült fel.

Mivel a fogvatartott bűnözői csoportokkal tartott fenn kapcsolatot, a Szolgálat által nem ellenőrizhető módon adhatott ki információkat magáról, illetve családjáról, mellyel súlyosan megszegte az általa elfogadott magatartási szabályokat. Magatartása a legmagasabb szintű biztonsági kockázattal járt.

A megállapodásban rögzítették azt is, hogy hozzátartozóival a kapcsolattartás a Szolgálat hozzájárulásával, szükség szerint közreműködésével és ellenőrzésével történik. A korábbi bűnözői kapcsolataival való bárminemű kapcsolattartás egyértelmű biztonsági kockázatot jelentett, mind a fogvatartott, mind a családja, mind pedig a Védelmi Program, a Szolgálat és annak munkatársai számára.

Amennyiben az érintett a magatartási szabályokat megszegi és ezzel a védelem további fenntartását súlyosan veszélyezteti, vagy azt lehetetlenné teszi, a Szolgálat a megállapodást – egyoldalúan, a Tvdt. 36. § (2) bekezdésének d) pontja alapján – köteles felmondani, figyelemmel arra, hogy együttműködés nélkül – ami a Védelmi Program alapja – nyilvánvalóan nem tudja

biztosítani az érintett biztonságát. A fogvatartott esetében a megállapodás felmondásától tehát – a főkapitány szerint – eltekinteni nem lehetett.

A fogvatartott családjával kötött megállapodás tartalmazta, hogy amennyiben az érintett fogvatartott tekintetében a Védelmi Program megszűnik, az maga után vonja a vele kötött megállapodás megszűnését is. A fogvatartottal kötött megállapodás szerint is, amennyiben vele szemben a Védelmi Program bármely okból megszűnik, annak hatálya a családjára is kiterjed.

A megállapodások fentiek szerinti tartalma – tartalmazza a főkapitányi tájékoztató – összhangban állt a Tvdt. indokolásában foglaltakkal. A Védelmi Program megszűnésére irányadó 36. §-hoz fűzött indokolás kifejezetten rámutat ugyanis arra, hogy a büntetőeljárásban részt nem vevő személyeknek, akik a büntetőeljárásban részt vevő személyre tekintettel kerültek a Programba, osztozniuk kell a büntetőeljárásban részt vevő személy sorsában. Így abban az esetben, ha az ilyen személynél a Védelmi Programot a Tvdt-ben írt bármely okból megszüntetik, a védelem megszűnése a reájuk tekintettel védelem alá került további személyekre is kiterjed.

A megállapodásból származó esetleges viták rendezésére szolgáló egyeztetésen a Szolgálat munkatársai, az érintett és a jogi képviselője lehet jelen. Az egyeztetésről nem készül jegyzőkönyv, viszont a Szolgálat munkatársai mindent – tartalmától függően esetenként minősített – jelentésben dokumentálnak.

Az egyeztetés eredményeként – ha a felek az egyeztetés során meg tudnak állapodni – módosíthatják a megállapodást, konszenzus hiányában viszont akár fel is mondható az.

A panaszos fogvatartott szinte a Védelmi Programba való bekerülésétől kezdődően folyamatos igényekkel fordult a Szolgálathoz. Jellemzően a vonatkozó normák szerint nem teljesíthető kéréseket fogalmazott meg elhelyezési körülményeivel (pl. zárka felszerelés további bővítése, ágyas beszélő igénybe vétele), illetve családja – elsősorban anyagi – támogatásával összefüggésben. Elsősorban írásban jelezte problémáit, amit a Szolgálat minden esetben – az irányadó jogszabályi rendelkezésekre való hivatkozást is tartalmazó indokolással – megválaszolt, vagyis a fogvatartott és a Szolgálat között rendszeresnek tekinthető egyeztetés folyt.

A laptop, valamint az internet-elérhetőséget biztosító eszköz védetti körletbe való becsempészésével a fogvatartott az előírt magatartási szabályokat súlyos mértékben megszegte, az ezzel kapcsolatos vizsgálat során pedig az együttműködést megtagadta. Erre figyelemmel – a Tvdt. alapján – az egyetlen jog- és szakszerű lépés a megállapodás felmondása volt, további egyeztetés folytatásának nem volt helye.

A Védelmi Program célja, hogy azoknak a büntetőeljárásban részt vevő személyeknek a védelmét biztosítsa, akiknek a jogállása az eljárásban nyilvánvalóvá, illetve egyértelművé vált, és más védelmi intézkedés nem vezethet eredményre.

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX törvény 98/A. §-ának b) pontja alapján a Védelmi Programban részt vevő személynek a büntetőeljárásban az eredeti személyazonosító adatait kell megadnia. Ezek alapján önmagában az a tény, hogy valaki a Védelmi Program érintettje, nem képez minősített adatot. Minősítéssel védett adatnak a különleges óvintézkedések alkalmazása során keletkezett adatok számítanak.

A Védelmi Program megszűnése esetén a büntetőeljárásban résztvevők, valamint az eljárást folytató hatóság tagjai személyi védelme elrendelésének feltételeiről és a végrehajtásának szabályairól szóló 34/1999. (1126.) Korm. rendelet 4. §-ának (5) bekezdése alapján a Szolgálat vezetője kezdeményezheti az olyan érintett személyi védelmét, akivel szemben a Védelmi Program megszűnik, de a személyi védelem feltételei még fennállnak. Erre a Szolgálat – a Védelmi Program megszűnésével egyidejűleg – a fogvatartott és felesége figyelmét is felhívta, és miután azt kérték, a Szolgálat vezetője azonnal kezdeményezte a személyi védelmet, az elrendelésre jogosult szerv vezetője pedig annak bevezetésére haladéktalanul intézkedett.

A Védelmi Program megszűnésével egyidejűleg a különleges óvintézkedések alkalmazása is megszűnik. Ez alól kivételt képez a lakóhely, tartózkodási hely megváltoztatása, ahol a személyi szabadságában nem korlátozott érintett szabadon dönthet arról, hogy ott marad, ahol a Védelmi Program ideje alatt a Szolgálat elhelyezte.

A panaszos fogvatartott nem maradhatott a Védelmi Program megszűnését követően a speciális védetti körletben, ezért átszállították a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokság Szállítási és Nyilvántartási Főosztálya által kijelölt intézetbe, meghatározó szempontként kezelve, hogy ott lehetőleg ne legyen olyan személy fogva tartva, aki a volt érintettre nézve veszélyt jelenthet.

Jelen ügyben a Szolgálat a Védelmi Program megszűnését követően mintegy egy hónap átmeneti időszakra biztosította a védelem hatálya alól kikerült hozzátartozók részére a Szolgálat által bérelt ingatlan, valamint a Szolgálat tulajdonában lévő technikai eszközök és személygépkocsi használatát. A Szolgálat a támogatásokat sem azonnal szüntette meg. A család kiadásait is megközelítőleg egy hónapig fedezte, intézkedett a Védelmi Program megszűnése kapcsán előállt jogviszonyok rendezése érdekében, továbbá segítséget nyújtott abban, hogy a fogvatartott felesége az általa kiválasztott ingatlanba átköltözzön.

Amennyiben a Védelmi Program azért szűnik meg, mert a védelem feltételei nem állnak fenn – például a fenyegetettség szintje csökkent vagy megszűnt – a későbbiekben, egy újabb fenyegetett helyzet előállása esetén lehetőség van arra, hogy a korábbi érintett a Védelmi Programba visszakerüljön.

Jelen esetben azonban a fogvatartott a Szolgálattal együttműködni nem volt hajlandó, és a magatartási szabályok sorozatos, szándékos megszegésével ellehetetlenítette a Védelmi Program hatékony működtetését, ugyanezen ügyben, változatlan körülmények között (figyelemmel arra, hogy büntetés-végrehajtási intézetben van) ismételt felvételére – a főkapitány álláspontja szerint – nincs mód. Hozzátette, hogy azon büntetőeljárás jogerős befejeződésével, melynek keretében a fogvatartott a Védelmi Programba való felvétele érdekében vállalt terhelő vallomást megtette, fenyegetettségének szintje jelentős mértékben csökkent, hiszen a veszélyt jelentő személyek is jogerős szabadságvesztés büntetésüket töltik.

## **II. A vizsgálat megállapításai**

### *1. A hatásköröm tekintetében*

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) 30. cikkének (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el. Ugyanezen cikk (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

A 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 – rendvédelmi szerv, ... 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.

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.

A rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosa által tehát vizsgálható hatóságnak minősül. A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv. A Tanúvédelmi Szolgálat a rendőrségen belül – amely szintén rendvédelmi szerv – a Védelmi Program ellátására létrehozott szervezeti egység<sup>1</sup>, azaz szintén hatóságnak minősül. *Így vizsgálati jogosultságom a büntetés-végrehajtási szervezetre és a Tanúvédelmi Szolgálatra is kiterjed.*

Személyvédelem, tanúvédelem, védelmi program. Napjainkban ezek a fogalmak már nemcsak a szakemberek, hanem bárki által használatosak lehetnek. Az állampolgároknak – álláspontom szerint – joguk van ahhoz, hogy ismerjék ezek gyakorlati megvalósítására vonatkozó normákat, azok esetleges hiányosságait, illetve azt, hogy a szakemberek hogyan alkalmazzák azokat. Ezen kívül a szóban forgó fogalmak tisztázása időszerű is. Az Európai Unió szerveinek egyhangú véleménye ugyanis, hogy folyamatosan nő a szervezett bűnözés mértéke, mely egyre fontosabbá teszi a tanúvédelem európai – ezen belül magyarországi – szinten történő rendezését. Ezekre alapoztam vizsgálatom részben hivatalból elrendelt keretek között való lefolytatását.

A vizsgált esetben az érintett fogvatartott elítéltként büntetését tölti egy büntetés-végrehajtási intézetben. Ezért vizsgálatomat a büntetés-végrehajtás során megvalósuló tanúvédelem gyakorlatára összpontosítottam, természetesen érintve a családtagokra kiterjedő védelmet is.

## *2. Az érintett alapvető jogok tekintetében*

Mindenekelőtt arra kívánok rámutatni, hogy az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövegrészei nagyrészt megegyeznek az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaznak 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 ellenkező értelemben nem nyilatkozik, *az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.*

Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírósági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételekkel, valamint az egyes alapjogi tesztekkel is – ideértve elsősorban a szükségességi-arányossági, az ésszerűségi és a közérdekűségi teszteket – kapcsolatos alkotmánybírósági érvelések. Megjegyzem, hogy az *alkotmánybírósági gyakorlat* eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak. Ezen kívül az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában maga 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”.

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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz*.

Az Alkotmánybírósági gyakorlat kiemeli, hogy a méltóság az emberi étellel eleve együttjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. 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 méltóság az embert megilleti 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.

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.

Mint ahogy arra az Alkotmánybíróság rámutatott, 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 tárgya 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.<sup>4</sup>

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. 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.

Már korábbi vizsgálataim kapcsán kifejtettem, hogy – 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 parttalaná és esetlegessé tenné az alapvető jogok

biztosítva által biztosított jogvédelmet. *(Más a helyzet, ha az egészségügyi intézményrendszeren belül, így például az autizmussal és egyéb fogyatékosokkal élő beteg ellátás területén meghatározott helyeken, megyékben vagy régiókban bizonyos speciális szakellátások érdemben elérhetetlenné válnak és ez az állapot hosszú időn keresztül „stabilizálódik”.)*

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.<sup>5</sup>

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 jelentésemben is hangsúlyoztam, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjogkorlátozásra, *szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul.*

Az Alaptörvény I. cikke *garanciális szabályként rögzíti az alapvető jogok korlátozhatóságának általános kereteit*. E keretek az alapvető jogok korlátozását csak törvény által, más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, az ahhoz feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan és az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával teszik lehetővé.

Az Alkotmánybíróság eredetileg a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában fogalmazta meg az ún. alapjogi tesztet, amely szerint az állam 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. 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 legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Az AB határozat szerint alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan. A szükségességi-arányossági teszt egyik legújabb összegzése szerint „az alapjogot korlátozó szabályozás akkor alkotmányos, ha alkalmas valamely legitim jogalkotói cél elérésére, továbbá megfelel a szükségesség és arányosság követelményeinek. Az emberek egyes alapvető jogainak korlátozásához legitim cél lehet mások alapvető jogainak védelme [...], továbbá az állam intézményes (objektív) alapjog-biztosítási kötelezettsége [...], valamint egyes alkotmányos közcélok érvényesítése [...]. Az állam csak abban az esetben korlátozhatja az alapjogokat, ha a legitim célok védelme más módon nem érhető el. [...] szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban



legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.” [39/2007. (VI. 20.) AB határozat].

### 3. Az Európai Unió gyakorlat vonatkozásában

A tanúvédelem kérdésével az Európa Tanács és az Európai Unió is folyamatosan foglalkozik. A témakörben nagy szerepük van az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ajánlásainak, valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága döntéseinek.

Az Európa Tanácsa az 1996. december 20-i határozatában felhívta a tagállamok figyelmét arra, hogy – nemzeti jogrendjükkel összhangban – biztosítsanak kedvezményeket azoknak a személyeknek, akik szakítanak a szervezett bűnözéssel és jelentős segítséget nyújtanak a bűnüldöző hatóságok, valamint az igazságszolgáltatás számára a szervezett bűnözés elleni küzdelemben. A Tanács felhívta a tagállamokat azoknak a szükséges eszközöknek a megalkotására is, melyek elősegíthetik, hogy minél többen működjenek együtt az igazságszolgáltatással azok, akik részt vesznek vagy részt vettek bünszervezetekben vagy a szervezett bűnözés által elkövetett bűncselekményekben. Lényegében összhangban áll mindezzel az Európa Tanács 2005-ben kelt ajánlása, amely egyebek mellett az igazságszolgáltatással együttműködők szerepét hangsúlyozza.

Az igazságszolgáltatással együttműködő személyek, családtagjaik, hozzájuk közel álló személyek szükséges védelméhez elengedhetetlen eszközöket a tagállamoknak kellene létrehozniuk, melyet az 1995. november 23-án kelt határozat tartalmazza. A védelem létrehozásánál irányadó a veszély súlyossága és azonnalisága.

Az Európa Tanács 2008. október 24-én elfogadott, szervezett bűnözés elleni kerethatározat 4. cikke rendelkezik a hatósággal együttműködő személyekkel szemben alkalmazható enyhébb intézkedésekről, illetve az alkalmazandó szankciók alóli felmentésről, a bünszervezet tagjaként elkövetés, illetve a bünszervezetben való részvétel esetén (3. cikk).

Rögzíteni szükséges viszont, hogy az Európai Unió tanúvédelem témakörében kiadott állásfoglalásai nem kötelező erejűek.<sup>6</sup> Jelenleg vizsgálják az uniós szintű fellépés megvalósíthatóságát. 2007-2013 közötti időszakban a „Bűnmegelőzés és a bűnözés elleni küzdelem” elnevezésű egyedi pénzügyi program irányadó a tanúk védelmére.

### 4. A Védelmi Program jogszabályi háttéréről

**A.** A 2001. évi LXXXV. törvény (Tvd.) – a büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítők Védelmi Programjáról – 2002 áprilisában lépett hatályba.

A törvény célja az volt, hogy új jogintézmények bevezetésével az igazságszolgáltatást segíteni kész tanúkat (sértetteket), illetve bűnelkövetőket ösztönözze az igazságszolgáltatással való aktív együttműködésre. Az érintettek, vagyis a tanúkra, a sértettekre és az igazságszolgáltatással együttműködő bűnelkövetőkre tekintettel a Védelmi Programba más személyek, elsősorban közeli hozzátartozók is bekerülhetnek.

A törvény lehetővé teszi azon személyek részére is a védelmet, akik előzetes letartóztatottként vagy éppen elítéltként valamely büntetés-végrehajtási intézetben tartózkodnak, s éppen e jogállásukban vesznek részt a „*kiemelt súlyú bűncselekményeket*” vizsgáló eljárásokban, avagy utóbb, az előzetes letartóztatás, illetve a büntetés-végrehajtás tartama alatt az ilyen eljárásokban való korábbi részvételük miatt kerülnek veszélyhelyzetbe. A törvény nem határozza meg, hogy milyen bűncselekmény minősül a Védelmi Programba való bekerülés szempontjából „*kiemelt súlyú bűncselekmény*”-nek. A Tvd. 2. § (2) bekezdése pedig ezt az egyik konjunktív (összekötő) feltételként írja elő. A törvény indokolása ad csak némi iránymutatást ennek eldöntéséhez. A szerint: „Az adott bűncselekmény súlyosságának megítéléséhez mindig a

konkrét ügy körülményeinek alapos vizsgálata szükséges. A kiemelkedő súlyú bűncselekmény önmagában nem feltétlenül az adott bűncselekmény súlyosabb minősítését vagy magasabb büntetési tételét jelenti, hanem a bűncselekmény körülményeire, indítékára, motivációjára, elkövetőjének és egyéb szereplőinek személyére utal. Ebben a körben különös gonddal kell vizsgálni a bűncselekmények elkövetési módját, jellegét és a bűncselekmények elkövetési és jogi tárgyát, valamint az abból a büntetőeljárásban résztvevőre háruló konkrét veszélyt. E különös körülmények megítélésére természetesen a büntetőeljárást folytató és ekként a Programba való felvételt kezdeményező szervnek van reális lehetősége.”

A Védelmi Programot a rendőrség Tanúvédelmi Szolgálatát látja el. A rendőrséggel kapcsolatban a legfontosabb követelmény a törvényesség, amely a végrehajtó hatalom működésének meghatározó alapvető jogokat érintő elve. A Tvd-t. szóban forgó szabályozási módja olyan, hogy alkalmazása során a rendőrség nem egyszerűen tételes törvényi előírást hajt végre, hanem a Védelmi Program alkalmazhatóságának egészéről, lényegéről is állást kell foglalnia. Ezért a Program alkalmazásának szabályait, feltételeit – figyelemmel a jogbiztonság alkotmányos követelményére – a jogalkotónak megfelelően operacionalizáltan, azaz egyes elemeiben is mindenki számára racionálisan és rekonstruálhatóan kell meghatározni. E nélkül ugyanis a jogalkalmazás, illetve a jogérvényesítés *de facto* önkényessé válik, s ebből eredően a hatóság gyakorlata az érintett alapvető joggal kapcsolatban a visszasság közvetlen veszélyét idézi elő.

Megjegyzendő az is, hogy a törvények (jogszabályok) indokolása nem kötelező a jogalkalmazók számára, meggyőző erejük mindössze a jogszabályi rendelkezéseket alátámasztó érvelés koherenciájából és jogi logikájából származik.

Az Alkotmánybíróság a 110/2009. (XI. 18.) AB határozatában úgy fogalmazott, „Az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből folyó követelmény [...], hogy a jogalkotó a jogszabályi rendelkezéseket a jogbiztonság követelményének megfelelően fogalmazza meg, s a maga által alkotott fogalmakat következetesen alkalmazza. 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 [lásd először: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]. A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon (ABH 1992, 135, 142.). Több határozat rögzítette azt is, hogy a normavilágosság sérelme miatt akkor állapítható meg az alkotmányellenesség, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot, illetve teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak, aminek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára [összegezve: 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 378.]”

*Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a Tvd-t. 2. § (2) bekezdésében meghatározott azon előírás, miszerint a megállapodás megkötésének feltétele a „kiemelkedő súlyú bűncselekmény”, a rendőrség számára eltérő értelmezésre teremt módot, illetve magában hordozza a szubjektív, önkényes jogalkalmazás lehetőségét, aminek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt(het) a címzettek számára. Ezt összeegyeztethetetlennek tartom a jogállamiság elvével és az abból származtatható*

*jogbiztonság követelményével.*

**B.** A Védelmi Program az érintett, illetve a hatóság között kötött magánjogi megállapodással jön létre. A megállapodás megkötését elsősorban a fenyegetett helyzetben lévő személy kérheti, de az hivatalból is kezdeményezhető (rendőrség, ügyészség, bíróság).

A megállapodás megkötését a Tanúvédelmi Szolgálatnál kell kezdeményezni. A Szolgálat előzetes pszichológiai és biztonsági vizsgálat eredménye alapján mérlegeli, hogy az érintett személy mentálisan, és más, pl. biztonsági szempontból, alkalmas-e a programszerű védelemre, képes-e a Védelmi Programban tevékeny és megbízható együttműködésre, vagy olyan veszélyforrás áll fenn, amely miatt a védelem sikeressége bizonytalan, vagy amely a Szolgálat munkatársaira veszélyt jelenthet. Ez utóbbi körülmények fennállása esetén a védelmet – a megállapodás megkötését – a rendőrség megtagadhatja.

Ha a Szolgálat a védelmet megoldhatónak ítéli meg, az országos rendőr-főkapitány dönt a Védelmi Programba való felvételről.

A megállapodás megkötése előtt az érintettnek a Tvdt-ben meghatározott nyilatkozatot kell tennie a személyes adataira, vagyoni helyzetére, fennálló jogaira és kötelezettségeire, illetve egyéb, a Védelmi Program során alkalmazható intézkedések szempontjából jelentős adatokra vonatkozóan. Ezeket az adatokat – a védelem hatékonysága, sikeressége érdekében – a Szolgálat ellenőrizheti.

A védelem nyújtásából eredő jogok és kötelezettségek a Tvdt-ből és a megkötött magánjogi természetű megállapodásból származnak.

A Védelmi Program tehát a büntetőeljárásokkal kapcsolatban alkalmazható legmagasabb szintű védelem, ami gyakorlatilag egy polgári jogi megállapodás a Tanúvédelmi Szolgálat és a büntetőeljárásban részt vevő tanú, a terhelt (elítélt), sértett vagy ezek hozzátartozója között. A Védelmi Programban való részvétel önkéntes, a védelemről az érintett bármikor lemondhat, amivel a Védelmi Program megszűnik.

Felmerül a kérdés, hogy megfelel-e Magyarország Alaptörvényében deklarált alapvető jogok védelmére vonatkozó állami kötelezettség elvének, illetve az élethez való jognak az, hogy magánjogi megállapodással lehet a Védelmi Programba bekerülni. Az kétségtelen, hogy az állam a tanúvédelmi programban részt vevő személy életének megőrzése érdekében léptet érvénybe korlátozásokat a szóban forgó megállapodásban, mint ahogy az is, hogy a tanúvédelmi programban résztvevő személy a saját biztonsága érdekében lép be abba. Ugyanakkor alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat csak törvény állapíthat 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. Tehát önmagában az, hogy a Tvdt. lehetőséget ad arra, hogy a rendőrség egyik szolgálata egy büntetőeljárással összefüggésben, különböző óvóintézkedések bevezetésével védelemben részesítse a vele együttműködő személyt, – véleményem szerint – elegendő ahhoz, hogy a Védelmi Program megvalósuljon. Azt nem kell külön szerződésben nevesíteni. Nem beszélve arról, hogy az együttműködés során az államot képviselő rendőrség köt polgári jogi szerződést egy magánszeméllyel, amelynek a tárgyilagos mérlegelés szerint *nem lehet ésszerű indoka*. A megállapodást ugyanis a Ptk. szerződésekre vonatkozó rendelkezései szerint kell megkötni és teljesíteni, ezért irányadó szabály, hogy a megállapodást kötő felek a szerződés teljesítése során kölcsönösen együttműködve, úgy kötelesek eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. Ezen kívül a magánjogi szerződésen alapuló tanúvédelmi program felveti a kártérítési felelősséget is, mind a védett személy, mind a Szolgálat oldalán. A tanúvédelmi program keretében ezt nem tartom elérhetőnek, biztosíthatónak.

*Minderre tekintettel – különös figyelemmel az élethez való jog korlátozhatatlan jellegére*

*is, hiszen dogmatikai szempontból elsősorban erre vezethető vissza az, hogy az állam a Védelmi Programban részt vevő személy életének megőrzése érdekében jár el – a magánjogi szerződés megkötésének Tvdt-ben történő kötelezővé tétele – amellet, hogy felesleges – nem felel meg sem az alapvető jogok védelmére vonatkozó állami kötelezettség, sem a jogállamiság elvének, illetve az ez utóbbiból levezethető jogbiztonság követelményének sem.*

C. A Tvdt. 36. § (2) bekezdés d) pontja értelmében a Szolgálat a megállapodást felmondja, ha az érintett – a védelem további fenntartását súlyosan veszélyeztetve vagy azt lehetetlenné téve – indokolatlanul eltért a követendő, a megállapodásban rögzített magatartási szabályoktól. Azzal, hogy a jogalkotó az érintett védelmének felmondása alapjául az „indokolatlanul eltér” feltételt írja elő, és azt nem tölti meg tartalommal, vagyis mellőzi olyan követelmények fennállásának meghatározását, amelyeket kötelező figyelembe venni e szabály alkalmazásakor, *veszélyezteti a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelménye érvényesülését, de felmerülhet az élethez és az emberi méltósághoz való jog sérelme is.* Az Alkotmánybíróság 23/1990. (X. 31.) számú határozata szerint „A magyar államnak az élethez és az emberi méltósághoz való jog tekintetében is elsőrendű kötelessége, hogy ezeket tiszteletben tartsa és védelmezze.” (...) Az emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot és minden mást megelőző legnagyobb érték.” Az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) számú határozata pedig ezt tartalmazza: „a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. [...] 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.” Álláspontom szerint az idézett alkotmánybírósági megállapítások azt jelentik, hogy a védelemmel érintett személy élete – legyen az tanú, sértett vagy bűnelkövető –, méltósága is alkotmányos védelmet élvez.

A megállapodás felmondásának eseteiről a Tvdt. nem rendelkezik az érintett hozzátartozói vonatkozásában. A törvény indokolása azonban kifejezésre juttatja, hogy a büntetőeljárásban részt nem vevő személyek programszerű védelmére kizárólag a fenyegetett helyzetben lévő tanú, a sértett, a terhelt személyére tekintettel kerülhet sor. Erre figyelemmel a Védelmi Programban résztvevő ilyen személyeknek (adhéziós jellegű jogosultságuk okán) osztozniuk kell a védelemben ab ovo részesítettek sorsában: ha tehát a tanú, a sértett, az elkövető programszerű védelme megszűnik, úgy a védelem megszűnését a rájuk tekintettel védelem alá került további személyeknek is el kell viselniük. Ezzel kapcsolatban is szeretnék utalni az előzőekben már hivatkozott Tvdt. 2. § (2) bekezdésében összekötő feltételként megfogalmazottakra. Ti. a törvény indokolása nem kötelező (csak felhívom a figyelmet arra, ha ez kötelező lenne, az egyet jelentene a jogalkalmazási káosz beiktatásával!), ami annak biztosítását rója a jogalkotóra, hogy a jogszabályi rendelkezéseket a jogbiztonság követelményének megfelelően fogalmazza meg, s a maga által alkotott fogalmakat következetesen alkalmazza. A jog egészének, egyes részterületeinek és az egyes jogszabályoknak is világosaknak, egyértelműeknek működésüket tekintve kiszámíthatóaknak és előreláthatóaknak kell lenniük a norma címzettjei számára. A Tvdt. mindennek nem tesz eleget a családtagok Védelmi Programból való kizárása tekintetében. Ezzel is *sérül a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, illetve – az előzőekben már hivatkozottak szerint – ez is közvetlenül veszélyeztetheti az élethez és az emberi méltósághoz való jogot.*

Megjegyzem, hogy az általam előzőekben hivatkozott alkotmánybírósági határozatok olyan jogelvek mellett érvelnek, amelyek egy demokratikus társadalom büntető igazságszolgáltatásának kötelező garanciáit jelentik, továbbá közvetlenül is levezethetőek az Emberi Jogok Európai Egyezményéből. Ezért azokra – az alapjogokat sértő visszasságok

feltárásánál – akkor is hivatkozhatok, ha az Alaptörvény esetleg megtiltaná az Alkotmánybíróság számára a korábbi Alkotmány hatálya alatt született határozataira történő közvetlen utalást.

**D.** A Program megvalósítása a Tanúvédelmi Szolgálat feladata, mely működésének részletes szabályait – a Tvd. felhatalmazása alapján kiadott – 13/2002. (III. 29.) BM utasítás tartalmazza. Az utasítás 30 évre szigorúan titkos minőségű, így az abban foglaltak elemzésére jelentésem nem térhetett ki. A Szolgálat a büntetés-végrehajtási intézetben fogva tartott érintett esetében – mint ahogy a panaszos fogvatartott esetében is – a Programot a büntetés-végrehajtási intézettel együttműködve fogatosítja. A büntetés végrehajtása során is fontos a védendő tanú megfelelő kezelése. Erre vonatkozóan a 4/2002. IM rendelet, a 4/1999. BM-IM-PM együttes utasítás és a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának 1-1/38/2003. (IK Bv. Mell. 5.) intézkedése ad iránymutatást.

A BM utasítás tartalmát ugyan jelentésemben nem elemezhettem, de *ez nem akadályozza annak, hogy felhívjam a figyelmet* arra, hogy ez lehetetlenné teszi a szakemberek, a kutatók, a tudomány számára, hogy a tanúvédelem gyakorlati végrehajtása során esetleg felmerülő problémákra megoldási javaslatokat, ajánlásokat dolgozzanak ki. Ezt pedig *jogállamban nem tartom megengedhetőnek.*

**E.** A Védelmi Programban résztvevőt a büntetés-végrehajtási intézet a Szolgálattal előzetesen egyeztetett időpontban, a fogva tartottaktól elkülönítetten fogadja be. A védett fogva tartott elhelyezéséről szolgáló intézetet a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága illetékes szervezeti egységének vezetője, a Szolgálat vezetőjének egyetértésével jelöli ki.

A védett fogva tartott életének, testi épségének megóvása érdekében szükséges feladatokat az intézet parancsnoka intézkedésben (lásd: a már hivatkozott 1-1/38/2003. intézkedést) határozza meg, és gondoskodik annak végrehajtása ellenőrzéséről. A Védelmi Program során biztosítani kell az érintett különleges biztonságú zárkában vagy körleten való elhelyezését, a zárka, illetve körletrész biztonságtechnikai eszközökkel történő ellenőrzését, jogainak gyakorlását, előállítás, szállítás, valamint kórházba kihelyezése esetén fokozott őrzését. A szállítás csak páncélozott járműben történhet.

Ha a védett fogva tartottat más intézetbe kell átszállítani, az csak a Szolgálat egyetértésével, indokolt esetben közreműködésével történhet.

Külön figyelmet igényel a büntetés-végrehajtási intézetben fogvatartott védett személy külvilággal való kapcsolattartásának lebonyolítása, hiszen fokozott az esélye a dekonspirációnak. A most hivatkozott előírásokkal kapcsolatban *alapvető jogokkal összefüggő visszásságot nem észleltem.*

#### *5. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2012. december 4-én kelt határozatáról*

A panaszos fogvatartott és családtagjai a strasbourgi bírói testülethez fordultak a tanúvédelmi program keretében fogatosított intézkedések megszüntetése miatt. Arra hivatkoztak, hogy a hatóságok megsértették a biztonságos élethez való jogukat. Az ügy prioritást kapott, sürgősségi eljárásban járt el a bíróság. A 2012. december 4-én kelt – jelenleg még nem jogerős – ítéletében az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy a fogvatartott felesége és gyermekei tekintetében a Szolgálat megsértette az Európai Emberi Jogi Egyezmény<sup>7</sup> előírásait, konkrétan az élethez való jogukat<sup>8</sup> azzal, hogy nem bizonyosodott be a bűnözői körök részéről való fenyegetettségük megszűnése. A bíróság ezért kívánatosnak tartotta, hogy addig is, amíg az ítélet jogerőssé<sup>9</sup> nem válik, az érintettek ismét kapjanak megfelelő fedő okmányokat. Ezen kívül a családtagoknak nem vagyoni kártérítést és eljárási költségtérítést is megítélt. A fogvatartott elítélt panaszát viszont nem tartotta megalapozottnak a testület.

#### *6. A fogvatartott panaszos ügyében*

A Szolgálat munkatársainak az érintett hozzátartozójával (feleségével) szemben, a

panaszban foglaltak szerint tanúsított magatartását, kijelentéseit utólag ombudsmani eszközökkel vizsgálni nem állt módomban, e tekintetében kizárólag a panaszos fogvatartott és az országos rendőrfőkapitány állításaira hagyatkozhattam. A kettő között fennálló ellentmondás *nem tette lehetővé alapvető jogot érintő visszásság megállapítását.*

A panaszban szereplő, az érintett fogvatartott élelmezése, szabad levegőn tartózkodása, kapcsolattartása vonatkozásában a rendelkezésekre álló adatok, információk sem utaltak *alapvető joggal összefüggő visszásságra.* Ezen kívül a büntetés végrehajtásának körülményeit rögzítették a megállapodásban (így pl. a kapcsolattartás gyakorisága és módja) – bár ennek polgári jogi formája számomra nem elfogadható – a büntetés végrehajtására irányadó jogszabályok betartása érdekében pedig a Szolgálat folyamatosan kapcsolatban állt a büntetés-végrehajtási intézet vezetője által együttműködésre kijelölt kapcsolattartóval.

A Védelmi Program érintett fogvatartottal szemben való megszüntetése megalapozottságának megítélésére, ebből következően *alapvető joggal összefüggő sérelem megállapítására, az ezzel kapcsolatban rendelkezésekre álló adatok, valamint ombudsmani eszközök szintén nem voltak alkalmasak.* Erről azonban az Emberi Jogok Európai Bírósága, a 2012. december 4-én kelt határozatában – bár még nem jogerősen – rendelkezett, az érintett elítélt Védelmi Programból való kizárásával szembeni panaszt elutasította. E tekintetben az Emberi Jogok Európai Bíróságának jogerős ítélete lesz irányadó.

A tanúvédelmi program keretében foganatosított intézkedéseknek a fogvatartott családtagjaival szemben való azonnali megszüntetése, illetve azoknak a Védelmi Programból való haladéktalan kivétele – álláspontom szerint – *sérti az élethez és a tisztességes eljáráshoz való jogot,* figyelemmel az érintetteket fenyegető veszélyre, amelyet a védelem fenntartásánál a strasbourgi ítélezési gyakorlat is irányadónak tekint.<sup>10</sup>

Végül a konkrét ügygel összefüggésben szeretnék utalni a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 139. § (2) bekezdésének 2010. november 24-én hatályba lépett módosítására. Az lehetővé teszi a büntetés-végrehajtási intézetekben az addigiakon kívül egyéb rendeltetésű zárkák és lakóhelyiségek – országos parancsnok engedélyével történő – kialakítását. Az egyéb rendeltetésű zárkák és lakóhelyiségek az ott elhelyezett elítéltek sajátos helyzetére és különleges szükségleteire tekintettel – ugyancsak országos parancsnoki engedéllyel – a 3. számú mellékletben meghatározottakon kívül egyéb berendezési és felszerelési tárgyak is elhelyezhetők. A panaszos fogvatartott esetében éppen az történt, hogy a Szolgálat – közösen a büntetés-végrehajtási intézettel – az átlagosnál jobban felszerelt, komfortosabb zárkát, illetve körletet alakított ki. Itt a fogva tartás körülményei számára kedvezőbbek voltak, mint a büntetés-végrehajtási intézet más részein. A fogvatartottnak megvolt az a lehetősége is, hogy a hivatkozott jogszabályhely alapján – sajátos helyzetére és különleges szükségleteire hivatkozva, a Szolgálattal való együttműködés útján – kezdeményezze laptop és internet akár egyszeri, ideiglenes, a Szolgálat munkatársa jelenlétében való használatát. Természetesen az erről szóló döntés mérlegelési jogkörben született volna meg, de ily módon elkerülhette volna a Védelmi Programból való azonnali kizárását.

Ezzel összefüggésben megjegyzem, hogy – álláspontom szerint – felülvizsgálatra szorul a Védelmi Program végrehajtásában közreműködő szolgálat szerepe, amelynek a hagyományos számon kérő, felügyelő, szabályszegést szankcionáló tevékenysége mellett sokkal nagyobb hangsúlyt kellene kapnia az állami büntető igényt támogató együttműködő fogvatartottal kooperáló, helyzetét kedvező módon alakító őrzési szemléletnek, ami alkalmas lehet az ilyen helyzetekben szükségszerűen keletkező ellentmondások enyhítésére, arra, hogy a konkrét ügyben is tapasztalható konfliktus létre se jöhessen.

### III. Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok jövőbeni elkerülése érdekében:

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem

*A jogalkotásért felelős közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy – a jelentésemben rögzített szempontok figyelembevételével – kezdeményezze a büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítő Védelmi Programjáról szóló 2001. évi LXXXV. törvény felülvizsgálatát és módosítását.*

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem

*Az országos rendőrfőkapitánynál, hogy a büntetés-végrehajtás országos parancsnokával közösen tekintse át a jelen ügy tanulságait olyan intézkedések bevezetése érdekében, amelyek – annak garanciális jelentősége miatt – a Védelmi Program büntető igazságszolgáltatás eredményességét szolgáló céljait összhangba hozhatják az életvédelem és a tisztességes eljárás minden demokratikus társadalomban kötelező elveivel.*

Budapest, 2013. február

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

#### Melléklet 1: Lábjegyzet

<sup>1</sup> A büntetőeljárásban részt vevők, valamint az eljárást folytató hatóság tagjai személyi védelme elrendelésének feltételeiről és a végrehajtásának szabályairól szóló 34/1999. (II. 26.) Korm. rendelet 1. § 9. pont

<sup>2</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat

<sup>3</sup> 56/1991. (XI.8.) AB határozat

<sup>4</sup> 13/2001. (V.14.) AB határozat

<sup>5</sup> 14/2004. (V. 7.) AB határozat

<sup>6</sup> Az Európai Unió Bizottságának 2007 novemberében kiadott munkadokumentuma a tanúk, valamint az igazságszolgáltatással együttműködő személyek védelmének területére vonatkozó uniós jogszabály megvalósíthatóságáról.

<sup>7</sup> Kihirdette: az 1993. évi XXXI. törvény.

<sup>8</sup> Egyezmény: 2. Cikk 1. pont: „A törvény védi mindenkinek az élethez való jogát...”

<sup>9</sup> Erre nézve – a szabályok értelmében – három hónapos fellebbezési határidőt kell figyelembe venni.

<sup>10</sup> 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat

#### Melléklet 2: az alkalmazott jogszabályok

– A büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítő Védelmi Programjáról szóló 2001. évi LXXXV. törvény (Tvd.)

*A Védelmi Program hatálya, a megállapodás kezdeményezése, megkötése, feltételei*

2. § (1) Védelmi Program (a továbbiakban: Program) a büntetőeljárás tartama alatt, illetve a büntetőeljárás befejezését követően alkalmazható.

(2) Megállapodás a kiemelkedő súlyú bűncselekménnyel összefüggő büntetőeljárásban részt vevő, a hatósággal együttműködő tanúval, sértettel vagy terhelttel köthető, feltéve, ha

a) olyan vallomást tett vagy kíván tenni, amely kiemelkedő súlyú bűncselekmény lényeges körülményeire, bűnszervezet összetételére, tevékenységére, bűnszervezettel fenntartott kapcsolatára, bűnszervezet által tervezett vagy elkövetett bűncselekményekre vonatkozik;

b) a vallomása a tényállás felderítését, bizonyítását, az elkövető kilétének megállapítását és felelősségre vonását jelentősen segítette vagy segítheti, és ha megalapozottan feltehető, hogy más módon a bizonyíték beszerzése kilátástalan vagy aránytalanul nagy nehézséggel járna, és a megállapodás megkötésével a bizonyíték beszerzése valószínűsíthető,

c) a büntetőeljárásban való részvétele miatt, illetve a büntetőeljárás jogai érvényesítésének, kötelezettségei teljesítésének akadályozása, illetve megghiúsítása végett ellene személy elleni erőszakos vagy közveszélyt okozó bűncselekményt követtek el vagy valószínűsíthető, hogy ellene ilyen bűncselekményt követnek el, és

d) a fenyegetett helyzetben lévő személy, illetve az érintett védelme a személyi védelem keretében nem biztosítható, ezért különleges óvintézkedések (16. §) alkalmazása szükséges.

3. § Megállapodás a 2. §-ban meghatározottak személyére tekintettel azok hozzátartozójával, továbbá - kivételesen - más személlyel is köthető, ha azt a fenyegetett helyzetben lévő személy vagy az érintett méltányolható helyzete indokolja és a védelem céljával összeegyeztethető.

9. § (1) A Program előkészítéséért és végrehajtásáért a rendőrség szervezetén belül létrehozott Szolgálat felelős.

(2) A Szolgálat a büntetés-végrehajtási intézetben fogva tartott érintett esetében a Programot a büntetés-végrehajtási szervezettel együttműködve hajtja végre.

10. § A Szolgálat a Program keretében a 16. § (1) bekezdésében foglalt különleges óvintézkedések indokoltságáról és - ha feltételei fennállnak - alkalmazásáról önállóan dönt, illetve azokat önállóan kezdeményezi.

*Különleges óvintézkedések, a Szolgálat megkeresései*

16. § (1) A Szolgálat az érintett élete, testi épsége, személyi szabadsága elleni jogellenes cselekmény megelőzése érdekében a következő különleges óvintézkedéseket (a továbbiakban: óvintézkedés) alkalmazhatja:

a) lakóhely, tartózkodási hely megváltoztatásával az érintett biztonságos helyen való elhelyezése (elköltöztetése), illetve a Programba bevont fogva tartottnak az elhelyezéséül szolgáló büntetés-végrehajtási intézetből másik büntetés-végrehajtási intézetbe történő átszállítása;

b) személyi védelem igénybevétele;

c) nyilvántartásokban adatzárlat elrendelése, illetve a nyilvántartott adatokkal kapcsolatos megkeresések jelzésének előírása;

d) névváltoztatás;

e) a személyazonosság megváltoztatása;

f) a nemzetközi együttműködésben való részvétel.

(2) A Szolgálat a veszélyhelyzet fokát mérlegelve - a védelem kezdeményezésére jogosult véleményét is figyelembe véve - az érintettel kötött megállapodás során határozza meg a védelem módját. A védelem módjai közül egyidejűleg több is alkalmazható.

(3) Az érintett biztonságát közvetlenül fenyegető és másként el nem hárítható veszély esetét kivéve nem alkalmazható a védelem olyan módja, amelyet az érintett a megállapodásban kizár vagy az ellen egyébként tiltakozik.

(4) A Program hatálya alatt álló személy esetében a személyi védelem elrendelésére a Szolgálat vezetője jogosult.

*A program megszűnése*

36. § (1) A program megszűnik, ha

a) a védelem feltételei már nem állnak fenn;

b) az érintett, vagy - kiskorú, illetve korlátozottan cselekvőképes vagy cselekvőképtelen érintett esetében - a megállapodás megkötésére a 8. § (1) bekezdés szerint jogosult személy a védelemről lemond;

c) a Szolgálat a megállapodást felmondja.

(2) A Szolgálat a megállapodást felmondja, ha

a) a tanú (sértett) nem tesz vallomást vagy korábbi vallomását visszavonja;

b) a terhelt nem tesz vallomást vagy korábbi vallomását visszavonja;

c) a védelem tartama alatt az érintettel szemben szándékos bűncselekmény elkövetése miatt indított büntetőeljárás a védelem további fenntartását súlyosan veszélyezteteti vagy azt lehetetlenné teszi;

d) az érintett - a védelem további fenntartását súlyosan veszélyeztetve vagy azt lehetetlenné téve - indokolatlanul eltért a követendő, a megállapodásban rögzített magatartási szabályoktól, vagy tájékoztatási kötelezettségét önhibájából megszegte.

- A büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítők Védelmi Programjáról szóló 2001. évi LXXXV. törvény büntetés-végrehajtási intézetben történő végrehajtásának részletes szabályairól szóló 4/2002. (III. 28.) IM rendelet (4/2002. IM rendelet)

2. § (1) A rendelet hatálya a büntetés-végrehajtási intézetben (a továbbiakban: intézet) fogva tartott a) fenyegetett helyzetben lévő személyre, és b) érintettre (a továbbiakban együtt: védett fogva tartott) terjed ki. (2) A védett fogva tartott fogva tartására a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet (a továbbiakban: R.) szabályait az e rendeletben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

- A büntetőeljárásban részt vevők, valamint az eljárást folytató hatóság tagjai személyi védelme elrendelésének feltételeiről és a végrehajtásának szabályairól szóló 34/1999. (II. 26.) Korm. rendelet (Korm. rendelet)

4. § (5) A Tanúvédelmi Szolgálat vezetője kezdeményezheti az olyan érintett személyi védelmét, akivel szemben a Védelmi Program hatálya megszűnik, de a személyi védelem feltételei még fennállnak.

- A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának 1-1/38/2003. (IK Bv. Mell. 5.) intézkedése, a Védelmi Program



és a személyi védelem ellátásával kapcsolatos büntetés-végrehajtási feladatokról.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
Az AJB-3567/2012. számú ügyben**

**Az eljárás megindítása**

Egy büntetés-végrehajtási intézetben szabadságvesztés büntetését töltő panaszos azért fordult hozzám, mert a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság (a továbbiakban: Igazgatóság) végrehajtás céljából igénye kielégítésére eljárást kezdeményezett a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál, míg korábban az Igazgatóság árvasági keresetet indított ellene. A panaszos azt sérelmezte, hogy „kétszeres eljárás” folyik ellene, egyrészt az árvasági ellátás befizetésére kötelezés, másrészt pedig az elmaradt ellátás miatt indított végrehajtás.

Az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

**Megállapított tényállás**

A tényállás tisztázásának érdekében megkerestem az Igazgatóságot és tájékoztatást kértem az ügyről. Az ügy elbírálásának érdekében a panaszostól is bekértem a szükséges iratokat, amelyeket lehetőségéhez mértén rendelkezésemre bocsátott.

Válaszuk, valamint a beadványozó által rendelkezésemre bocsátott iratok alapján a következő tényállást állapítottam meg:

Az Igazgatóság arra kötelezte a panaszost, hogy a panaszos feleségének 2003. január 29-én történt, panaszos által okozott halálával kapcsolatban árvasági ellátás címén a halál napjától felmerült, ezenkívül 2005. május 1. napjától az ellátás folyósításáig, a jogszabály szerint megállapított és a mindenkori emelkedéssel növelt összegű ellátást térítse meg az Igazgatóságnak. A panaszos a halál okozásával összefüggésben felmerült költségek megtérítésével azért tartozik, mert felelősségét felesége megölésében a BAZ Megyei Bíróság 4.B.1531/2003/22. számú és a Fővárosi Ítéltábla 1.Bf.116/2004/23. számú jogerős ítéletei megállapították.

A megkeresett szerv válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy a panaszos már több alkalommal nyújtott be az Igazgatósághoz méltányossági kérelmet, amelyben a fennálló valamint a jövőben esedékes árvaellátásból eredő tartozása részletekben történő megfizetésének engedélyezését kérte. A panaszos azon indokból, hogy jelenleg jogerős ítéletben megállapított szabadságvesztés büntetését tölti ugyancsak kérte az Igazgatóságot, hogy méltányossági alapon mentesítsék őt a fennálló kamat- és pótléktartozás megfizetése alól. A kérelmeknek azért nem adtak helyt, mert a panaszos büntetés végrehajtási intézetben tartózkodik, ezért megfelelő jövedelem híján nem valószínű, hogy a tartozás összegét meg tudná fizetni.

A rendelkezésemre bocsátott dokumentumokból szintén kiderült, hogy az Észak-magyarországi Regionális Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság (a továbbiakban: Regionális igazgatóság) 2008. augusztus 5-én kelt határozata kérelmére mentesítette a beadványozót az akkor fennállott kamattartozás, valamint az eljárási illeték megfizetése alól. Az Igazgatóság 2012. május 30-án kelt határozatában szintén méltányosságból engedélyezte a keletkezett kamat- és pótléktartozás elengedését, tekintettel arra a körülményre, hogy fizetési kötelezettségének teljesítésére jövedelem hiányában nem volt képes a panaszos. Mivel a panaszos megélhetése

biztosított – fizetési kötelezettség elmulasztása esetén is – intézményi keretek közt, ezért a tőketartozás elengedésére nem kerülhetett sor.

### **Érintett alapvető jog**

*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.”)

### **Alkalmazott jogszabályok**

- a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.)
- a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)

### **A vizsgálat megállapításai**

**I.** 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. 18. § (1) bekezdésének a) pontja 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 lehetőséget – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A vizsgált szerv (az Igazgatóság) közigazgatási szerv, tehát az Ajbt. alapján hatóságnak minősül.

**II.** Az Alaptörvény XXIV. cikke biztosítja a tisztességes eljáráshoz való jogot, amely azt jelenti, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Az Alkotmánybíróság 6/1999. (IV. 21.) számú határozata megfogalmazza, hogy a jogállamiság elvéből folyó további alapvető követelmény, a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye.

A Tny. 88. §-ának (1)-(2) bekezdése kimondja, hogy az, aki a nyugellátásra jogosult haláláért felelős, köteles az emiatt nyújtott nyugellátást megtéríteni. A megtérítési kötelezettség olyan mértékben áll fenn, amilyen mértékben a felelősség megállapítható. Az Igazgatóság a kötelezett felelősségének mértékét 100%-ban állapította meg. A felelősség megállapítására a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvénynek a szerződésen kívül okozott károkért fennálló felelősségre vonatkozó szabályait kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a felelősség abban az esetben is fennáll, ha a nyugellátásra jogosultnak vagyoni kára nincs.

A panaszos a halál okozásával összefüggésben felmerült költségek megtérítésével azért tartozik, mert felelősségét felesége megölésében bíróság megállapította.

A 94. § (1) bekezdése alapján a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv vezetője a magánszemély kérelme alapján az őt terhelő – a nyugellátás visszafizetése, a megtérítés és annak késedelmi pótléka címén megállapított – követelést, valamint a mulasztási bírságtartozást méltányosságból mérsékelheti vagy elengedheti, illetve részletfizetést vagy fizetési halasztást

engedélyezhet, ha azok megfizetése a fizetésre kötelezett magánszemély és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyeztetné.

Az Igazgatóság a panaszos méltányossági kérelmének részben helyt adott, amikor mentesítette őt a fennálló kamat- és pótléktartozás megfizetése alól. Az Igazgatóság a törvénynek megfelelően járt el, amikor nem mentesítette a panaszost a tőketartozás megfizetése alól, ugyanis a kötelezett megélhetése nem veszélyeztetett, mivel a büntetés-végrehajtási intézményben ellátása biztosított.

A 94. § (2) bekezdése továbbá kiemeli, hogy részletfizetés, fizetési halasztás, abban az esetben engedélyezhető, ha a követelés későbbi teljesítése a körülményekből valószínűsíthető. A kérelem elbírálása és a feltételek meghatározása során figyelembe kell venni a fizetési nehézség kialakulásának okait és körülményeit.

A Ket. 159. § (1) bekezdése alapján 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. Ezek alapján a Regionális Igazgatóság mentesítette a panaszost 370.200 Ft összegű kamattartozás, valamint az eljárási illeték megfizetése alól.

Az Igazgatóság köteles minden, jogszabály által biztosított utat igénybe venni annak érdekében, hogy a követelését érvényesítse. Ebből adódóan végrehajtási eljárást is jogosult kezdeményezni: a Tny. 93. § (3) bekezdése alapján a követelést a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv megkeresésére az állami adóhatóság adók módjára hajtja be.

A kapott válasz, a mellékelt dokumentumok, valamint az idézett jogszabályhelyek alapján Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatósága eljárásával kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tapasztaltam. Az Igazgatóság minden eljárása – az árvasági ellátás befizetésére kötelezés és a végrehajtás megindítása is – a jogszabályoknak megfelelően történt.

### **Intézkedésem**

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, külön intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2013. március

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-3590/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Szabó-Tasi Katalin

### **Az eljárás megindulása**

Állampolgári beadvány érkezett hivatalomhoz, amelyben a beadványtevő egy – állítása szerint évek óta elhúzódó – az egészségügyi ellátórendszert érintő problémára hívta fel a figyelmemet. A beadványtevő, aki maga is hepatitisz B vírussal fertőzött, és krónikus betegsége miatt kezelt beteg, panaszolta, hogy a szakmai protokoll szerinti szerológiai vizsgálatok elvégzésére az őt kezelő intézménynek nincs lehetősége, mert forráshiány miatt a labor a szükséges tesztek nem tudja megvásárolni. A tesztanyag hiányának az is következménye lehet,

hogy az el nem végzett tesztek eredményének hiányában nincs lehetőség a betegnek felírt gyógyszer megváltoztatása, vagy elhagyása mellett dönteni, azaz nem részesülhet a számára leginkább hatékony terápiában. A beadványtevő – kezelőorvosa állítására hivatkozva – arra is felhívta a figyelmet, hogy esete nem egyedi jelenség, hanem ezres nagyságrendű azoknak a kezelt betegeknek a száma, akik indokolatlanul kapják a (támogatott) gyógyszeres kezelést, vagy épp nem részesülnek gyógyszerben.

A beadványban foglaltak felvetették a testi és lelki egészséghez való jog (Alaptörvény XX. cikk), az emberi méltósághoz való jog (Alaptörvény II. cikk), és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés joga („Alaptörvény XXII.) sérelmének gyanúját, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján, amely lehetővé teszi a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálásának lehetőségét, vizsgálatot indítottam az emberi méltósághoz való jog, a testi és lelki egészséghez való jog és a közszolgáltatáshoz való hozzáférés követelményének érvényesülése kapcsán.

Vizsgálatom során tájékoztatást kértem az emberi erőforrások miniszterétől, és a kaposvári Kaposi Mór Oktatókórház igazgatójától.

### **Az érintett alapvető jogok és követelmények**

- 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 testi és lelki egészséghez való jog [Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” ]
- A közszolgáltatásokhoz való hozzáférés joga [„Alaptörvény XXII. cikk: „Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.” ]

### **Jogszábeli háttér**

1. a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.)
2. az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
3. a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.)
4. a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet
5. az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet
6. az egészségügyi ellátás folyamatos működtetésének egyes szervezési kérdéseiről szóló 47/2004. (V. 11.) ESzCsM rendelet

### **A megállapított tényállás**

Panaszos a kaposvári Kaposi Mór Oktatókórház hepatológiai centrumában áll kezelés alatt hepatitis B vírussal való fertőzöttsége miatt. Betegsége kezeléséhez hozzátartozik, hogy meghatározott időközönként vérvétel útján ellenőrzik állapotát (szerológiai vizsgálat), mely ellenőrzés eredményétől függően gyógyszeres kezelését megváltoztatják, megszüntetik vagy ismételten elrendelik. Beadványtevő sérelmezte, hogy a hepatitis B fertőzöttsége kezeléséhez időközönként szükséges vírus-meghatározás eljárást a laboratóriumi vizsgálatot végezni hivatott Egyesített Szent István és Szent László Kórház-rendelőintézet (a továbbiakban: László Kórház)

víruslaboratóriuma – a Kaposi Mór Oktatókórház kezelőorvosának tájékoztatása szerint – nem tudja elvégezni, mivel forráshiány miatt a labor a szükséges tesztek nem tudja megvásárolni. Mindemellett panaszos vérének levették. A vérvizsgálat elmulasztásának az lehet a következménye, hogy panaszos gyógyszereit feleslegesen szedi. A betegségre ugyanis jellemző, hogy a vírus rezisztenssé válhat és gyógyszerkezelésre lehet szükség, de ezt laborvizsgálat nélkül sem megerősíteni, sem elvetni nem lehet. Amennyiben panaszos nem a megfelelő gyógyszert szedi, a vírus elszaporodhat szervezetében, amely májkárosodáshoz és az életminősége romlásához vezethet.

A probléma nemcsak panaszost érinti. Kezelőorvosa elmondása szerint az el nem végzett szerológiai vizsgálatok miatt kb. 1100 betegnek közel a fele feleslegesen szedi a gyógyszert, mivel váltaniuk, vagy a szedést abbahagyniuk kellene. A szükséges vizsgálat elvégzésének hiányában azonban többmillió nagyságrendű pazarlás történik a fölöslegesen megfinanszírozott gyógyszerekkel.

Összességében, a szerológiai vizsgálat elvégzésének hiányában nem lehet megállapítani a terápia helyes folytatását, a vizsgálat eredményétől függően vagy a költségkímélő terápia-váltás marad el, vagy pedig a beteg egészségére kockázatos gyógyszeres kezelést folytatják.

### **A megkeresett szervek válaszai**

A Kaposi Mór Oktatókórház igazgatója válaszában megerősítette, hogy panaszos gasztroenterológiai és hepatológiai problémái miatt évek óta áll gondozásukban. A területi ellátási kötelezettség hatálya alá nem tartozó beteg kezelését az intézmény – az egészségügyi problémák komplexitása miatt főigazgatói hatáskörbe tartozó döntés meghozatalát követően – vállalta. Megerősítette azt is, hogy a vizsgálatom tárgyát képező krónikus vírushepatitiszek diagnosztizálási és követési problémája évek óta fennáll, és tájékoztatott, hogy a problémát intézményük részéről is – a Magyar Gasztroenterológiai Társaság Hepatológiai Szekció elnökeként – Prof. Dr. Hunyady Béla számos hivatalos csatornán több alkalommal jelezte az egészségügyi szakirányítás szervei felé. (Legutóbb 2012. márciusban a Nemzeti Erőforrás Minisztérium Egészségügyért Felelős Államtitkára és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár Főigazgatójának címezve)

A problémát röviden összefoglalva a következők szerint ismertette. A krónikus vírushepatitiszes betegek kezelését és követését a Nemzeti Erőforrás Minisztériumnak az Egészségügyi Közlöny LXI. Évfolyam 7. számában (2011. március 29) megjelent protokolljai szabályozzák, mely szakmai protokollok betartása a kezelést végző orvosokra kötelező. A szakmai protokollban előírtak a jelenleg érvényben lévő finanszírozási protokollokkal is egyeznek. A Kaposi Mór Oktatókórház a kezelésre jogosított intézmények közé tartozik. A hivatkozott szakmai protokollok a vírushepatitiszek vonatkozásában betegségi körhöz tartozó speciális diagnosztikai vizsgálatokkal (a továbbiakban: PCR vizsgálat) történő időszakos mennyiségi vagy minőségi vírustiter meghatározást írják elő. Ezek eredménye képezi a további kezelésre vonatkozó döntéshozatal alapját. A PCR vizsgálatok a Szakmai Kollégium Orvosi Laboratóriumi Tagozata által javasolt módon, álláspontja szerint szakmai és gazdasági okokból indokoltan centralizáltan, néhány országos feladatot ellátó molekuláris diagnosztikai laboratóriumban történik.

A vizsgálatok végzése akkreditációhoz kötött, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár a vizsgálatok elvégzését kizárólag ezekben az intézményekben finanszírozza. A Kaposi Mór Oktatókórház ilyen vizsgálatok végzésére nem akkreditált, effajta vizsgálatokat nem végez, így értelemszerűen nem részesül finanszírozásban az OEP által a molekuláris biológiai vizsgálatok elvégzésére elkülönített keretből. Az intézményünkben kezelt betegek számára a speciális

vizsgálatokat az akkreditált laborok végzik, a levett mintákat ezekbe a laboratóriumokba juttatják el. (a konkrét esetben a Fővárosi Szent László Kórház Molekuláris Diagnosztikai Laboratóriuma végezte). Az országos feladatkört ellátó laboratóriumokban azonban nem áll rendelkezésre elkülönített, címkézett keret a hepatitisz diagnosztika elvégzésére, ezért az egyes intézmények aktuális finanszírozási helyzetének (volumenkorlát) függvénye, hogy az összegyűjtött mintákból mikor kerül sor a vírusvizsgálatok elvégzésére. Ez átlagosan egy, esetenként 3-4 hónapos késlekedést eredményez a diagnosztikában. A molekuláris diagnosztika késlekedése miatt a szakmai protokollban előírt feltételeket a kezelést végző orvosok nem tudják betartani. Ez esetenként akadályozhatja a betegek leoptimalisabb kezelését, és az alkalmanként több hónapos indokolatlan továbbkezelés miatt éves szinten 100-125 millió forintos többlet gyógyszer kiadást, jelentős pazarlást eredményez az OEP számára.

Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár Elemzési, Orvosszakértői és Szakmai Ellenőrzési Főosztálya által 2009-ben 2969 betegnél elvégzett – a Kaposi Mór Oktatókórházat is érintő – ellenőrzése során az orvosszakmai ellenőrzés a centrumok munkáját szakmai és adminisztrációs szempontból is kifogástalannak ítélte, de jelentésében megállapította, hogy “a speciális vírus diagnosztika gyakran akadozik, hosszadalmas, ami lehetetlenné teszi a protokollok betartását (STOP szabályok), és a kezelések meghosszabbodása révén többletköltséget generál.”

Az országos ellátó hálózatban és az intézményükben is tevékenykedő kollégák tapasztalatai szerint az ismételt szakmai jelzések és ellenőri jelentés ellenére sem történt változás, a kezeléshez kapcsolódó molekuláris diagnosztikai vizsgálatok elvégzése jelenleg is több hónapot késik. Az igazgató álláspontja szerint a probléma megoldását az jelentené, ha az OEP elkülönített, csak erre a célra fordítható forrást biztosítana az országos szintű feladatot ellátó néhány laboratórium számára.

Kifejtette továbbá, hogy a kezelt betegek biztonsága érdekében, és gazdasági megfontolásból is sürgetőnek tartja a vírushepatitiszek kezelésével kapcsolatos molekuláris diagnosztika finanszírozásának megoldását.

Az *Emberi Erőforrás Minisztériumának Egészségügyért Felelős Államtitkára* első válaszában arról tájékoztattott, hogy az Egyesített Szent István és Szent László Kórház-Rendelőintézet főigazgatóját, valamint a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség és Szervezetfejlesztési Intézet (GYEMSZI) főigazgatóját kereste meg, és elrendelte a panaszban foglaltak haladéktalan kivizsgálását, továbbá utasította a megkeresett szerveket, hogy vizsgálatuk eredményéről hivatalomat is tájékoztassák.

Az államtitkár intézkedését megköszönve ismételt megkeresésemben a minisztérium jogi és szakmai álláspontjának kifejtését kértem. Megkeresésemre az államtitkár először a László Kórház főigazgatója által lefolytatott vizsgálat eredményéről tájékoztattott. E szerint a HIV fertőzöttek és AIDS betegeket ellátó országos központ – melynek részeként működik a Molekuláris Biológiai Laboratórium – az országban egyetlenként látja el feladatát az Intézet Szent László telephelyén. A Laboratórium PCR keretét nem kizárólag e betegcsoport diagnosztikai vizsgálatainak finanszírozására határozták meg, hanem ide tartoznak még a hepatitisz C vírus (HCV), hepatitisz B vírus (HBV) vírusrészecskék-meghatározás vizsgálatok, valamint más (haematológiai, kromoszóma, cytogenetikai) vizsgálatok is. Számításaik szerint mindezek összességében az Intézet számára – csak a PCR vizsgálatok vonatkozásában – több mint 100 millió forint nagyságrendű bevételkiesést eredményeztek.

Az államtitkár a GYEMSZI vizsgálatának eredményét is rendelkezésemre bocsátotta, mely szerint a PCR vizsgálatra történő várakozás oka elsősorban az, hogy a laborok inkább más, nyereségesebb vizsgálatokat végeznek el a rendelkezésre álló keretük terhére. Jelenleg ingyenes forrásból, illetve a study-k által finanszírozva valósul meg a vizsgálatok 20-30%-a. Véleménye

szerint az egyedi panaszügy rendszerszintű problémát vet fel, amelynek megoldása elsősorban nem minőségügyi vagy ellátás-szervezési, hanem finanszírozási oldalról képzelhető el.

Az államtitkár kifejtette, hogy e két szerv (László Kórház, GYEMSZI) megkeresésével, tehát az érintettek bevonásával kezdetét vette a probléma megoldását elősegítő szakmai egyeztetés, ami reményei szerint elvezet annak az összes érintett számára elfogadható megoldásához.

A problémával kapcsolatos jogi álláspontját kifejtve kiindulópontja az volt, hogy a jó egészségi állapot megőrzése mindenki számára szükséges az emberhez méltó és tevékeny élethez. Az egészséghez való jog valódi alapjog, amelynek megvan mind az állami intézményvédelmi (pontosabban: szervezési) oldala, mind pedig alanyi jogi oldala. Az egészséghez való jog érvényesülésének elsődleges feltétele az egészség megőrzése, ami az állam feladata és az állampolgár alanyi joga. A testi és lelki egészséghez való alapjog másik oldala akkor érvényesíthető, ha az állampolgár megbetegszik. Ebben a körben az állam legfontosabb feladata az egészségügyi ellátórendszer megszervezése, és annak egészségbiztosítás útján történő finanszírozása, a tekintetben viszont, hogy ezt miként teszi, az államnak széleskörű döntési szabadsága van. Az állam felelőssége tehát egyfajta eredményfelelősség: legyen a rendszer működőképes, hatékony és biztonságos. Nézete szerint ezen érvelést támasztja alá az Alkotmánybíróság több határozatában foglalt álláspontja is, melyekben a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog és annak intézményesített megszervezésének alkotmányos mércéjét fejté ki. [Az Alaptörvény a „lehető legmagasabb szintű” kitévelt a testi és lelki egészséghez való jog kapcsán nem tartalmazza] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jognak a korábban az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésében található megfogalmazása csak a korábban a 70/D. § (2) bekezdésében foglaltakkal együtt értelmezhető. A testület az 54/1996. (XI. 30.) AB határozat óta követett, a 36/2007. (VI. 6.) AB határozatban is megerősített gyakorlatában a korábban az Alkotmány 70/D. (1) bekezdésében foglaltakat szűk tartalommal értelmezte. Az Alkotmánybíróság a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog biztosítását nem közvetlenül, egyedileg érvényesülő alapjogként, hanem olyan alkotmányos állami feladatként tette le, amelynek számos összetevője van. Az „állami kötelezettség kritikus nagyságát” is csak szélső esetekre – például az ellátás teljes hiányára – korlátozottan látta megállapíthatónak, rögzítette azonban, hogy „ilyen szélső eseteken túl az Alkotmány 70/D. §-ban meghatározott állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje, [...] önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az az Alkotmány 70/D. (2) bekezdésében 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” [ABH1996, 173, 186-187.].

Tekintettel arra, hogy a *László Kórház főigazgatója* közvetlenül számomra is megküldte vizsgálatának eredményét és megállapításait.

Az érintett laboratórium az Intézmény Szent László Kórház telephelyén HIV/AIDS betegeket ellátó országos központban működik. A központ része a Molekuláris Biológiai laboratórium (immunológiai laboratóriumi diagnosztika), amely a NEAT (Network of European AIDS Treatment) által regisztrált és rendszeresen ellenőrzött laboratórium, valamint a Siemens Közép-Kelet Európai referencia laboratóriuma. A HIV/AIDS betegek kezelése egyetlen centrumban a HIV vírusmennyiség meghatározás egyetlen helyen történik. Az intézmény PCR keretébe tartoznak még a HCV és HBV vírusmennyiség vizsgálatok, a hematológiai-, kromoszóma-, cytogenetikai laboratóriumok által végzett vizsgálatok is.

Az intézmény – költséges – PCR vizsgálatainak finanszírozása az elmúlt évben meg sem közelítette az 1.5 pont/Ft értéket (0.32-0,72 pont/Ft érték között mozgott, éves átlag: 0.47

pont/Ft), ami több mint 100 millió Ft nagyságrendű bevételkiesést eredményezett csak a PCR vizsgálatok vonatkozásában.

A Magyarországon kezelt Összes HIV fertőzött, illetve a hepatitis fertőzöttek 70%-nak ellátásához, kezelésének monitorozásához – számításaik szerint – körülbelül 140-150 millió forint értékű, erre a célra *nevesített* TVK-ra lenne szükség. Összehasonlításként: e betegek éves kezelése kb. 5 milliárd Ft gyógyszerköltséget jelent.

Mivel a PCR keretek megemelése országos szinten megoldásra váró problémakör, a menedzsment évek óta jelezte az erre kompetens döntéshozóknál a keret megemelésének szükségességét, de PCR keretük változatlan maradt. Így valóban megtörtént, hogy az említett alacsony finanszírozás következtében – a szükséges reagens hiánya miatt – eltolódtak a PCR vizsgálatok. De mivel az intézmény saját forrásból vállalta a vizsgálatok költségét, végeredményben egyetlen vizsgálat sem maradt el. A László Kórház vezetésének álláspontja ebben a nehéz gazdasági helyzetben is az, hogy a betegellátás szakmai színvonala az elégtelen finanszírozás miatt nem sérülhet.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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.) határozza meg.

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 az egészségügyi szolgáltatást nyújtó intézményeket, továbbá az egészségügyi szakigazgatási szerveket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – értelemszerűen kiterjed.

Az Ajbt. 18. § (4) lehetővé teszi a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság hivatalból történő kivizsgálásának lehetőségét. Álláspontom szerint a felvetett panasz a személyek pontosan meg nem határozható nagyobb csoportját, végső soron valamennyi e speciális kezelést igénylő már fertőzött, és jövőben megfertőződő személyt érinti.

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 visszás hatósági jogalkalmazást.

### **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 teszteket.

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI.



törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követtem a fenti gyakorlatot. Az Alkotmánybíróság pedig 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*”, így eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

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 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 és cselekvési szabadságát* védi. Az Alkotmánybíróság felfogásában a személyi szabadság az egyén olyan autonómiáját jelenti, amely feltételezi a teljes akarati és cselekvési szabadságot a jog keretei között. A személyi szabadság joga mindenkivel szemben érvényesülő jog, amely minden embert megillet, ugyanakkor nem részesül abszolút védelemben, mivel törvényben meghatározott esetekben korlátozható.

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, és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is hivatkozhatóak maradnak. [56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270., 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 297] 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 egészséghez való jog önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az Alkotmányba foglalt állami kötelezettséggént fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

Az Alaptörvény XXII. cikke államcélként rögzíti a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítását is. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján az államcél megfogalmazó alkotmányi, illetve alaptörvényi rendelkezések alapjogként nem értelmezhetők, azokra alapozva csak kivételes esetekben állapítható meg alaptörvény-ellenesség, így különösen akkor, ha valamely jogszabályi rendelkezés az államcél megvalósulását veszélyeztetné. Az Alaptörvény XXII. cikk sérelme csak abban az esetben lenne megállapítható, ha valamely jogszabály például az ország egyes területein teljes egészében kizárná a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés

lehetőségét.

### III. Az ügy érdeme tekintetében

Az Eütv. 7. § (1) bekezdése értelmében minden betegnek joga van - jogszabályban meghatározott keretek között - az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető és az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő egészségügyi ellátáshoz. A (2) bekezdés definiálja a megfelelő ellátás fogalmát, azaz az ellátás megfelelő, ha az az adott egészségügyi szolgáltatásra vonatkozó szakmai és etikai szabályok, illetve irányelvek megtartásával történik

Az egészségügyi ellátás minőségének komponensei a szakma szerint a következők: esélyegyenlőség és méltányosság, hozzáférhetőség, az egészségügyi ellátás megfelelősége s szükségletek igény, és végül igénybevétel. A hivatkozott cikk szerint „az egészségügyi ellátás megfelelő (*appropriate*), ha az egészségi állapotban várt javulás (például a várható élettartam meghosszabbodása, a fájdalom megszűnése, az aggodás csökkenése, a funkcionális képességek javulása) olyan mértékben meghaladja a várható negatív következményeket (például halálozás, a beavatkozástól való félelem, a beavatkozás által előidézett fájdalom, a munkából kiesett idő), hogy a beavatkozást érdemes elvégezni. [...] A betegeknek okozott ártalom mellett a nem megfelelő egészségügyi ellátás a szakemberek és felszerelés indokolatlanul túlzott igénybevételét, vagy a szakemberek és felszerelés indokolatlanul alacsony kihasználtságát egyaránt okozhatja.” [<http://www.pro-qaly.hu/az-egeszsegugyi-ellatas-minosegenek-komponensei-88.html>]

Az Alkotmánybíróság az egészségügy társadalombiztosítási finanszírozásának kérdéseivel összefüggésben az 1316/B/1995. AB határozatban kimondta, hogy „annak megítélése, hogy az állam az Alkotmány 70/D. §-án alapuló kötelezettségének milyen rendszerű és milyen finanszírozású egészségügyi intézményhálózat és orvosi ellátás megszervezésével tesz eleget, a jogalkotó szabadságába és felelősségébe tartozik, a rendszer alkotmányos megítélésének – szélső esetektől eltekintve – alkotmányos mércéje nincs.”

Jelen esetben azonban az állam – feltérképezve teherbíró képességét – létrehozott, majd kötelező szabályba (utasítás) foglalt egy rendszert, konkrétan a krónikus vírushepatitiszes betegek kezelését és követését szabályozó protokollt. [Lásd: Egészségügyi Közlöny LXI. Évfolyam 7. szám (2011. március 29.)] E szakmai protokoll betartása a kezelést végző orvosokra kötelező. A hivatkozott szakmai protokoll a vírushepatitiszes vonatkozásában betegségi körhöz tartozó PCR vizsgálatok elvégzését írják elő. Álláspontom szerint abban az esetben, ha az állam elhatározta magát, hogy egy – akár elsősorban orvosszakmai – szabályt, követendő módszert és eljárásrendet megalkot, a jogalanyok egy pontosan meghatározható körének (orvosok), jogviszonyok pontosan meghatározható eseteiben (valamennyi e betegséggel érintett beteg kezelése) kötelező módon alkalmazni rendel, akkor utóbb köteles a szabály végrehajthatóságát lehetővé tevő eszközökről – jelen esetben megfelelő finanszírozásról – gondoskodni. Itt ugyanis nem arról van szó, hogy az állam teherbíró képességének alacsony nívója miatt nem tud finanszírozni valamely ellátást, gyógymódot, kezelést, hanem arról, hogy egy szakmailag elismert és kötelezővé tett protokoll végrehajtását esetenként biztosítani tudja, esetenként azonban nem. Mindez egyrészt bizonytalanná teszi az orvos számára, hogy kiszámítható módon, a szakma szabályai szerint, és eredményesen írja elő betegének az időszakosan szükséges vizsgálatokat, másrészt a programozott gyógyító munkáját elodázza, továbbá a betegek számára is a kezelés, illetve a gyógyulási folyamat kiszámíthatatlanságát közvetíti, végül akár bizalomvesztéshez is vezethet. Súlyosbítja a helyzetet, hogy az egyes laboratóriumok forrás allokálása is közrejátszhat a vizsgálatokra szükséges fedezetben jelentkező hiányban, így nemcsak az állami finanszírozás nem megfelelően kiegyenlített mivolta, hanem az érintett laborok – olykor kiszámíthatatlan –

gazdasági megfontolásai is szerepet játszhatnak az időszakos likviditási hiányban. Ezzel összefüggésben – álláspontom szerint – elengedhetetlen annak pontos feltérképezése, hogy a szükséges szerológiai vizsgálatok elmaradásával, vagy nem időben történő elvégzésével összefüggő, ezzel nem a gyógyító-megelőző tevékenységgel adekvát szükséglet szerinti gyógyszerelés finanszírozása milyen többletkiadást jelent az Egészségügyi Alapnak.

*Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy sérti a jogbiztonság elvét az, hogy az állam úgy állít fel egy szakmai követelményrendszert, hogy annak következetes megvalósításához nem biztosítja a megfelelő anyagi erőforrásokat, és így a jogalanyok számára ellehetetleníti a szakszerű és jogszerű eljárást. Sérti továbbá az intézményvédelmi kötelezettség elvét, hogy noha eddig is ismert volt a szaktárca előtt a jelenlegi rendszer nem megfelelő működése annak költséghatékony megváltoztatása érdekében elmulasztották megtenni a szükséges jogalkotási lépéseket (Hatástanulmány, monitorozás hiánya). A feltárt tények, körülmények a betegek testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben alapjoggal összefüggő visszásság bekövetkeztenek állandó és közvetlen veszélyét hordozzák magukban.*

### **Intézkedéseim**

A feltárt visszásság jövőbeni orvoslása érdekében az Ajbt. 31.§-a alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy a szakmai szervezetek bevonásával *kezdeményezze* a vírushepatitiszek vonatkozásában, a speciális diagnosztikai vizsgálatok finanszírozási rendszerének teljes felülvizsgálatát. Ezzel összefüggésben fontolja meg az egyes vírushepatitiszek szakmai protokoll szerinti vizsgálatainak elkülönített finanszírozási lehetőségeit.

Budapest, 2013. január

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-3633/2012. számú ügyben  
(Kapcsolódó ügy: AJB-5353/2012)**

Előadó: dr. Herke Miklós

### **Az eljárás megindítása**

A panaszosok a Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóság védettségi szint helyreállításával kapcsolatos eljárását kifogásolták. Az egyik panaszos szerint tulajdonjogát a balassagyarmati „erdő” művelési ágú termőföldre 2002-ben, míg a másik szerint a csobánkai „szántó” művelési ágú ingatlanát 2009-ben nevesítették, azonban annak ellenére, hogy azok a védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény hatálya alá tartoznak, a mai napig nem sajátították ki. A panaszosok alapvetően a kisajátítás elmaradását, a tulajdoni helyzet rendezésének az elhúzóását, s ebből eredően a tulajdon hasznaihoz való hozzájutásuk elmaradását kifogásolták.

Figyelemmel arra, hogy a beadványokkal összefüggésben felmerült a Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tulajdonhoz, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz, továbbá 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.

Vizsgálatom során megkerestem a Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóságot, a vidékfejlesztési minisztert, valamint a közigazgatási és igazságügyi minisztert.

### **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.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- *a jogorvoslathoz való jog* (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.”)
- *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 kezelése és védelme* (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.”)

### **Alkalmazott jogszabályok**

- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény (a továbbiakban: Ámt.);
- a földrendező és földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény (Fkbt.);
- a védett természeti területek védeltségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vszt.);
- a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.);
- a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Kst.);
- a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Nfatv.);
- a védett természeti területek védeltségi szintjének helyreállításához szükséges kisajátítások ütemezéséről szóló 12/1997. (IV. 25.) KTM rendelet;
- a Duna-Ipoly Nemzeti Park létesítéséről szóló 34/1997. (XI. 20.) KTM rendelet.

### **A megállapított tényállás**

Az AJB-3633/2012. számú ügyben a beadvánnyal érintett balassagyarmati „erdő” művelési ágú ingatlanok a Duna-Ipoly Nemzeti Park létesítéséről szóló 34/1997. (XI. 20.) KTM rendelet<sup>1</sup> alapján 1975. óta helyi jelentőségű védett, 1978. óta országos jelentőségű és fokozottan védett természeti területen, az Ipolyszögi Egerlápon találhatóak.

A panaszos részarány-tulajdonának fedezetéül szolgáló földterületeket nyilvános sorsolással határozták meg, amelynek eredményeként olyan természetvédelmi oltalom alá eső földterületeket jelöltek meg részére, amelyek magántulajdonba nem adhatók. A panaszos a FVM Nógrád Megyei Földművelésügyi Hivatalának – 2002 novemberében kelt – 104-5/2002. és 104-6/2002. számú határozatai szerint összesen 132,67 Ak értékű balassagyarmati termőföld

tekintetében kisajátítási kártalanításra jogosult, továbbá a kisajátítási kártalanítási összeg kifizetéséig – a tulajdoni jogok korlátozásáért – évente előre, a korlátozással arányos, megegyezően alapuló (ennek hiányában bíróság által megítélt) kártalanítás és a földrészlet hasznosításából származó bevétel illeti meg.

A határozatok azt is megállapítják, hogy a tulajdonosi jogosultságot – az elidegenítés kivételével – az állami tulajdonba vételig a Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatósága (a továbbiakban: Igazgatóság) gyakorolja, és az Igazgatóság jogosult a kártalanítás megállapítására és a kisajátítás kezdeményezésére.

A Földművelésügyi Hivatal a határozatokat megküldte a Balassagyarmati Körzeti Földhivatalnak, amely a Palóctáj Szövetkezet termelőszövetkezeti földhasználatában álló ingatlanokra széljegyezte a földkiadás iránti kérelmet.

A kisajátítás elmaradása miatt, illetve a kártalanítás megfizetése iránt a panaszos 2004-ben felvette a kapcsolatot az Igazgatósággal, amely válaszában a Vszt. akkor hatályos 4. § (1) bekezdésére – vagyis a kisajátítás 2006. december 31-ei határidejére – hivatkozott, továbbá a fahasználati kötelezettségre vonatkozó előírás, illetve a hasznosításból származó jövedelem hiánya miatt a kártalanítási igényét nem tartotta megalapozottnak.

A törvényi határidő lejártát követően, 2007 tavaszán ismételten benyújtott kártalanítási igényt az Igazgatóság a Vszt. akkori, újabb – 2010. december 31-ei – határideje, illetve a fedezet hiánya miatt nem tartotta megalapozottnak. Ugyanakkor megoldásként az Igazgatóság felvetette a földrészletek cseréjének lehetőségét. A Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. azonban a 2008-ban, a csere lebonyolítása érdekében kötött megállapodást és engedményezési szerződést nem engedélyezte.

A panaszos 2009 őszén kelt újabb megkeresése kapcsán az Igazgatóság a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium Természetvédelmi Szakállamtitkárának igényfelmérési megkeresése nyomán 2009. október 14-én javaslatot tett – többek között – a panaszos ingatlanainak megvásárlására, azonban az mégsem valósult meg.

A panaszos problémájával végül 2011-ben a Nógrád Megyei Kormányhivatalhoz fordult, a hatósági eljárást a Kormányhivatal Földművelésügyi Hivatala azonban megszüntette<sup>2</sup>, mert a kisajátítás és kártalanítás kezdeményezési kötelezettség törvényi határideje ismételten meghosszabbítására került, illetve a beadványát érdemi vizsgálat nélkül el kellett volna utasítani.

Az AJB-5353/2012. számú ügyben a panaszos kártalanítási jogosultságát a Fővárosi és Pest Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Földművelésügyi Igazgatósága 2009 májusában a 22.4/1104-246/2002. számú határozatával állapította meg egy csobánkai „szántó” művelési ágú, 50,66 Ak értékű termőföld 371/5066 tulajdoni hányada után.

Az érintett ingatlan szintén szerepel a Duna-Ipoly Nemzeti Park létesítéséről szóló 34/1997. (XI. 20.) KTM rendelet mellékletében, továbbá a magyarországi bioszféra-rezervátumokról szóló 7/2007. (III. 22.) KvVM rendelet 5. számú mellékletéből kitűnően része a Pilisi bioszféra-rezervátumnak.

A panaszos több irányú beadványában többek között kifogásolta a tulajdonosi „kijelölés” földhivatali bejegyzésének az elmaradását és az ebből származó hátrányokat, a bizonytalan tulajdonosi helyzetét, összességében a védettségi szint helyreállításával kapcsolatos eljárást.

A beadványok kapcsán megkeresett Igazgatóság részletes tájékoztatást adott. Hangsúlyozta, a hatályos törvényi előírások alapján a kisajátítási eljárás megindítására vonatkozó kötelezettségének 2015. december 31-ig kell eleget tennie.<sup>3</sup>

Működési területén mintegy 135.600 ha kiterjedésű védett és közel 10.500 ha kiterjedésű védelemre tervezett természeti területet van, nyilvántartásuk szerint a Vszt. hatálya alá cca. 8.900 ha tartozik, amelyből 2.500 ha terület felel meg az Fkbt. 12/C. §-ában rögzítetteknek.

A 2002-2012. között az Igazgatóság rendelkezésére álló források részletes bemutatása mellett tájékoztatott arról, hogy a termőföldpiac jelenlegi átlagára 567.000 Ft/ha, amire figyelemmel valamennyi jogosult kártalanítási igényének kielégítésére csak az igazgatóság vonatkozásában 5 milliárd forint költségvetési előirányzatra lenne szüksége. Ezzel szemben *2007-2012. között erre a célra, csak ennek mintegy 1%-ának megfelelő összeget, összesen 58.596.656 Ft-ot tudott fordítani.*

A források tekintetében arról tájékoztatott, hogy a Vszt. és az Fkbt. végrehajtására központi költségvetési előirányzattal – a Vszt. 6. § (1) bekezdés rendelkezése ellenére évek óta – nem rendelkezik, így vételi ajánlatot jelenleg az érintett ingatlanok kártalanításra jogosultjainak nem tud tenni.

Jelezte, a Vidékfejlesztési Minisztérium a rendelkezésre álló eszközeivel mindent megtesz, hogy a legsürgetőbb vásárlások forrása biztosított legyen. Ennek érdekében a minisztérium fejezeti kezelésű előirányzatok maradványainak évközi átcsoportosításával próbálják a legveszélyeztetettebb területek megvásárlását és a peres eljárások megelőzését biztosítani.

Az előzőek miatt a kisajátítások – a klasszikus, az éves költségvetéshez, illetve munkatervhez igazodó – tervezésére nincs lehetőség, ugyanakkor a Vszt. hatálya alá tartozó földrészleteknek a veszélyeztetettség, illetőleg a természeti értékek szempontjából történő mintegy „rangsorolását” az Igazgatóság és a Természetvédelmi Őrszolgálat próbálja évről-évre naprakésszé tenni.

Utalt arra is, hogy a kisajátítások 2015. december 31-ei határidőre történő végrehajtása a szükséges források elégtelenségére, a hátralévő mindössze három évre és a rendelkezésre álló személyi állományra figyelemmel aggályos, így várhatóan a határidő további módosítására lesz szükség.

A területek használata és az abból származó bevételek kapcsán az Igazgatóság közölte, hogy az érintett földterületeken az elmúlt 10 évben erdőgazdálkodási tevékenységet nem végeztek, mivel az illetékes hatóságok – a Tvt. és a vonatkozó erdészeti korlátozásokon<sup>4</sup> túlmenően – egyedi hatósági határozatban kötelezést nem írtak elő, az üzemterv fahasználati kötelezettségről sem rendelkezett, vagyis azokat nem hasznosították, így abból a jogosultaknak szétosztható ellenérték sem származott.

Felhívta a figyelmet, hogy a tulajdonosi jogok gyakorlása fejében évenként előre a korlátozással arányban álló kártalanítás mértékéről a felek polgári jogi jogügylet keretében állapodnak meg, s azt nem közigazgatási aktus rendezzi. A kártalanítás tekintetében megszilárdult jogalkalmazói és bírói gyakorlat nincs.

Hangsúlyozta, hogy mint központi költségvetési forrásokból működő szerv e jogcímen kötelezettséget vállalni akkor tudna, ha arra előirányzattal, vagy egyéb forrással rendelkezne. Sajnálatos módon ennek forrását sem biztosították a költségvetési törvények. A gyakorlatban a kisajátítást pótló adásvételi szerződések keretében állapodik meg a tulajdonosi jogok gyakorlása fejében a korlátozással arányban álló kártalanítás mértékéről, s a kisajátítási kártalanítási összeg kifizetésével egyidejűleg teljesíti e kötelezettségét.

Újabb megkeresésemre az Igazgatóság megerősítette, hogy a kisajátítások klasszikus értelemben vett (éves költségvetéshez igazodó) tervezésére nincs lehetőségük. A szakárca 2012-ben az Igazgatóságnak Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény 1. sz. melléklete szerint a XII. Vidékfejlesztési Minisztérium fejezet „természetvédelmi kártalanítás” fejezeti kezelésű előirányzat terhére 18,3 millió forintot biztosított. Továbbá a rendkívüli kormányzati intézkedések előirányzatból történő átcsoportosításról szóló 1233/2012. (VII. 12.) Korm. határozat alapján a magyarországi nemzeti

parkok területén fekvő, túlnyomórészt külföldiek által jogellenesen használt egyes védett természeti területek állami tulajdonba vétele és a külföldiek jogellenes tulajdonszerzésének megakadályozása érdekében átcsoportosított összegből 40 millió forintot irányoztak elő az Igazgatóság számára. A források hatékony felhasználása érdekében igazgatói utasításba foglalt szabályozás alapján, a veszélyeztetettség és a természeti érték szempontjából történő „rangsorolás” alapján kiválasztott területekre – a minisztérium jóváhagyása mellett – kerül sor az adásvételi szerződések megkötésére.

A szabályozási környezettel kapcsolatban megkeresett vidékfejlesztési miniszter arról tájékoztatótt<sup>5</sup>, hogy a Vszt. hatálya összesen mintegy 250.000 hektár, korábban szövetkezeti földhasználati joggal érintett védett és védelemre tervezett természeti területre terjedt ki.

Válaszában részletesen bemutatta az 1996-2004 közötti időszakban a Vszt. nyomán, a védett természeti területek védettségi szintjének helyreállítása programra biztosított költségvetési források nagyságát és tendenciáját.<sup>6</sup>

Rögzítette: *„figyelemmel (...) a Vszt. végrehajtásához szükséges költségvetési források 2005 óta fennálló hiányára, az elmúlt 7 évben csak igen lassan, egyéb – jellemzően valamilyen pályázati – forrás felhasználásával tudtak eleget tenni a nemzeti park igazgatóságok állami tulajdonba vételi és kártalanítási kötelezettségüknek.”*

Tájékoztatótt arról is, hogy a Kormány folyamatosan vizsgálja a Vszt. végrehajtásához szükséges források ismételt biztosításának lehetőségét, és ismertette az ennek érdekében az elmúlt időszakban tett kormányzati lépéseket – többek között az 1450/2011. (XII. 22.) Korm. határozat alapján az Őrségi Nemzeti Park Igazgatóságnak biztosított 450 millió forintos, illetve az 1233/2012. (VII. 12.) Korm. határozat alapján 9 nemzeti park igazgatóságnak biztosított 600 millió forintos költségvetési forrást –, amelyek célja, hogy a jogosult személyek mielőbb hozzájuthassanak a számukra járó kártalanításokhoz, és ezzel az érintett területek sorsa is rendeződjön a Vszt. előírásai szerint.

Válaszában kitért arra is, hogy a 2011. év végi összesítés alapján még 106.745 hektár védett és védelemre tervezett természeti terület állami tulajdonba vétele szükséges, amiből 21.073 hektár tartozik az ún. „jogosulti körbe”, 85.672 hektár van már magántulajdonban. A Vszt. alapján még érintett ingatlanok száma az elmúlt években – az ingatlan-nyilvántartási változások nyomán – folyamatosan változott, állami tulajdonba vétellel *jelenleg minimálisan 10.000 földrészlet*, és az osztatlan közös tulajdoni formára tekintettel *több tízezer jogosult személy lehet érintett.*

Hangsúlyozta továbbá, hogy a „jogosulti kör” jogi sorsának rendezése prioritás élvez, mivel ezek a jogosultak a földterületet ténylegesen nem kaphatták meg (azon tulajdonjogot sem szerezhettek), míg a már magántulajdonba került területek tulajdonosai teljes rendelkezési joggal bírnak ingatlanuk felett.<sup>7</sup>

A kisajátítások lefolytatásának sorrendjével kapcsolatban azt jelezte, amennyiben a szükséges költségvetési fedezet rendelkezésre áll, elsősorban a rendezetlen tulajdonjogi helyzetű – a „jogosulti kört” érintő – ingatlanokra kerül sor. Emellett szakmai szempontként jelentkezik az adott ingatlan természetbeni állapota, a természetvédelmi célú, csak tulajdonosi pozícióból biztosítható beavatkozások sürgőssége. Azt olyan körülmények is befolyásolják, mint például az elbirtoklás esetleges veszélye, az ingatlan elhelyezkedése az Igazgatóság vagyongazdálkodásban lévő többi védett természeti területekhez képest.

A „jogosulti körbe” tartozó ingatlanok használata kapcsán azt jelezte, hogy az igazgatóságok az ilyen területeket abban az esetben nem hasznosítják, ha természetvédelmi szempontból a beavatkozás-mentesség az indokolt, egyéb esetekben a hasznosítás a nemzeti park igazgatóságok természetvédelmi célú vagyongazdálkodási tevékenységének egységes szakmai

alapelvek szerinti ellátásáról szóló 12/2012. (VI. 8.) VM utasítás szerint történik.

Az Fkbt. 12/C. § (3) bekezdése kapcsán jelezte, hogy az évenként előre fizetendő kártalanítások összegszerű meghatározásának nincs kialakult gyakorlata, jellemzően az állami tulajdonba vételt jelentő kártalanítás során kerül meghatározásra és kifizetésre az éves kártalanítás(ok) összege is. Az érintett területek esetleges használatából keletkező ellenértéket az igazgatóságok minden esetben felosztják az arra jogosultak között, amit azonban nehezít a nagyszámú ismeretlen vagy elérhetetlen jogosult, akik esetében csak letétbe helyezéssel történhet a teljesítés, ami többletköltségeket okoz.

Hozzátette továbbá, hogy a Kormány – a 2015. december 31-ei határidő miatt – jelentős, az elmúlt években nem tapasztalható erőfeszítéseket tesz a Vszt. végrehajtása érdekében, mindenkor figyelembe véve a költségvetés teherbíró képességét. Kiemelte, hogy az állami tulajdonba vételre még egyetlen évben sem állt rendelkezésre akkora forrás, mint ami jelenleg biztosított.

A szabályozási környezettel kapcsolatban megkeresett közigazgatási és igazságügyi miniszter, sürgetést követően arról tájékoztatott<sup>8</sup>, nem kétséges, hogy a védett és védelemre tervezett földterületeknek a földalapképzésből, illetve a nevesíthető szövetkezeti vagyomból a Vszt. által történő kivonása az érintett jogosultak számára sérelmet eredményezhetett. *„A kivonás azonban valójában olyan vagyont érintett, amely korábban a kárpótlási és az ún. szövetkezeti átmeneti törvény alkotmányellenes rendelkezései alapján illetve volna meg az arra jogosultakat.”* A „tulajdoni” sérelem valójában abban állt, hogy a jogosultak egy bizonyos köre a 28/1994. (V. 20.) AB határozattal megsemmisített rendelkezések alapján nem juthatott hozzá ahhoz a földterülethez, amelyre megsemmisítés hiányában jogosult lett volna. *„Az AB határozat után és annak alapján megalkotott Vszt. ennek megfelelően nem tehetett mást, minthogy az Alkotmánybíróság iránymutatásainak figyelembevételével szabályozta a visszamenőleges hatályú megsemmisítés következtében rendezésre szoruló életviszonyokat.”*

A Vszt. megalkotása során azt a problémát kellett megoldani, hogy mi történjék azokkal a különböző földalapkba kijelölt védett és védelemre tervezett földterületekkel, amelyek az alkotmánybírósági határozat folytán már nem kerülhettek magántulajdonba. A megoldás érdekében a Vszt. kimondta, hogy a törvény hatálya alá tartozó és magántulajdonba még nem került földterületeknek a földalapba történő kijelölése a törvény alapján (ex lege) megszűnik. Ezt követően az érintett földterületeket nem lehetett sem részarány-földtulajdonosi, sem tagi és alkalmazotti, sem pedig kárpótlási földalapba kijelöltnek tekinteni, vagyis véglegesen megszűnt annak lehetőség, hogy arra az államon kívül bárki más tulajdont szerezzen. Ha pedig az adott földterület a földalapkba kijelöltnek már nem tekinthető, ugyanakkor a szövetkezeti átmeneti törvény 25. §-a alapján magántulajdonba sem kerülhet, akkor *„e körben valójában már nem beszélhetünk olyan földterületről, amelyre a részarány-földtulajdonosoknak, a tagoknak vagy az alkalmazottaknak, illetve a kárpótlásra jogosultaknak bármilyen dologi várománya lehetne, hiszen ezt a lehetőséget e földterületek tekintetében a védettségi törvény kizárta”*.

Álláspontja szerint dologi jogi értelemben nincs jelentősége, hogy a részarány-földtulajdon anno a beviteli kötelezettség folytán vagy a szövetkezeti közgyűlés határozatával keletkezett, mert ezek a részarány-földtulajdonok értelemszerűen csak ahhoz a földterülethez kötődhetnek (arra konkretizálódhattak), amelyet a szövetkezet ilyen célra kijelölt, és aminek kijelölése a Vszt. alapján nem szűnt meg. Emiatt azok a Vszt. hatálya alá tartozó védett természeti területek felett, amelyek kijelölés megszűnése folytán vagy egyéb okból nem kerülhettek magántulajdonba, dologi jogi értelemben vett várományi joga csak az államnak lehetett, amelynek javára e földeket kötelezően ki kellett sajátítani. *„A részarány-földtulajdonosokat e földterületek tekintetében tulajdoni igény nem, csupán a kisajátítási*



*kártalanítás összegére vonatkozó kötelmi jellegű követelés illette meg”.*

A kisajátítási eljárások költségvetési okok miatti elhúzódása következtében az érintett földterületek vonatkozásában rendezni kellett a tulajdonosi joggyakorlás kérdését is. Mivel e földek magántulajdonba nem kerülhettek, állami tulajdonba kerülésük ugyanakkor nem volt kérdéses, és mert a részarány-földtulajdonosok nem voltak és – e földek tekintetében – nem is lehettek tulajdonosok, az Fkbt. 12/C. § (2) bekezdése az e területek felett állami feladatkörrel rendelkező nemzeti park igazgatóságokat jelölte ki a tulajdonosi jogok gyakorlójaként. Ezt azzal a feltétellel tette, hogy a hasznosítás során befolyt ellenértéket is a kisajátítási kártalanításra jogosultak között kell felosztania, azonban az Fkbt. a kielégítés módjáról (az elszámolás mikéntjéről) nem rendelkezett, kifejezett hasznosítási kötelezettséget sem írt elő e földterületek tekintetében.

Az Fkbt. 12/C. § (3) bekezdését a válasz a Vszt. 2. § (3) bekezdésében alkalmazott törvényi fikció „túlhajtásának” ítéli azzal, hogy *„Az Fkbt. 12/C. § (3) bekezdésének első mondata nem pusztán azért tűnik aggályosnak, mert lényegében nem tulajdonosokat kíván a hasznokban részesíteni, hanem azért is, mert az igazgatóságok hasznosítással kapcsolatos költségeivel nem számol, annak a hasznokkal szembeni elszámolását nem teszi lehetővé”.* A bekezdés további elemzése kapcsán megállapítja, hogy azok sem teszik teljesen világossá a jogalkotói szándékot. Véleménye szerint itt valójában *„a földterületek használatáért, hasznosításáért járó, „a tulajdoni korlátozás mértékével arányos használati díj”-ról van szó, vagyis a törvény „korlátozási kártalanításként” lényegében ennek követelésére kívánt lehetőséget biztosítani”.* Álláspontja szerint *„ezek az okok együttesen vezethettek arra az eredményre, hogy az ismertett szabályok a gyakorlatban nem igazán érvényesültek, így azok a jogalkalmazási problémák, amelyeket ezek a nem kellően átgondolt rendelkezések felvethettek volna, nem jelentkeztek olyan átütő erővel, amelyek e normák módosítását feltétlenül szükségessé, vagy akár sürgetővé tették volna”.*

Mindezeket a miniszter válasza úgy összegezi, hogy az Fkbt. szabályozása „egyértelművé teszi, hogy az érintett földterületek tekintetében a részarány-földtulajdonosok tulajdonjoggal nem rendelkeznek, és ezt meg sem szerezhetik, ők tehát e földekkel összefüggésben tulajdonosnak semmiképp, de még részarány-földtulajdonosnak sem tekinthetők (hiszen a részarány-földtulajdonuk ezen földterületekre nem terjedhetett ki). Tény ugyanakkor, hogy a törvény – fikció alkalmazásával – több olyan jogot biztosított számukra (kötelmi alapon), amely adott esetben a tulajdonosokat illethette volna meg. Az érintettek azonban e jogok birtokában sem váltak és nem is válhatnak tulajdonossá, e földek tekintetében tulajdonjogi igényt nem érvényesíthetnek, tulajdoni várománnyal nem rendelkeznek. A kisajátítási kártalanításra, a hasznosításból származó bevételre, illetve a korlátozási kártalanításnak „álcázott” ingatlanhasználati díjra (mint kötelmi követelésekre) nem a tulajdonjoguk, de még csak nem is részarány-tulajdonuk, hanem pusztán a törvény fikciós alapon kimondott rendelkezése alapján váltak jogosulttá, a tulajdonost megillető egyéb jogok gyakorlására azonban nem jogosultak. A szóban forgó személyek tulajdonjogát (minthogy e körben azzal nem is rendelkeztek) a szabályozás nem korlátozta, részarány-földtulajdonuk (...) sem csorbult, mivel az a megkeresésben érintett földterületekre nem terjedt ki. A szabályozás ekként legfeljebb csak a részarány-földtulajdonosok által tulajdonul megszerezhető földterületek mennyiségét korlátozta azáltal, hogy a védett és védelemre tervezett természeti területek tekintetében az állam kizárólagos tulajdonszerzését írta elő. Az Alkotmánybíróság határozatán alapuló e szerzési korlátozásért azonban az állam megfelelő ellenszolgáltatást ajánlott fel, amikor lehetővé tette, hogy a kisajátítási kártalanítás összegéhez ne a szövetkezetek, hanem közvetlenül azok a részarány-földtulajdonosok jussanak hozzá, akik részarányának kielégítése számára így nem maradt elég kiadható (nevesíthető) földterület. Minderre tekintettel álláspontom szerint a hatályos

szabályozás a tulajdonhoz való jogot nem sérti”.

## **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: 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.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése szerint a biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény P) cikkében meghatározott értékekre, vagyis a jövő nemzedékek érdekeire.

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 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 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.** 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.

**3.** Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint *mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez*. Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben<sup>9</sup> következetesen hangsúlyozta, hogy a tulajdonhoz való jog nem korlátlan, az a köz érdekében és a közérdekkel arányos módon korlátozható.

A 64/1993. (XII. 22.) AB határozata szerint 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”*.

A törvényalkotó a tulajdonhoz való jog alapján mindig köteles tiszteletben tartani azokat a jogosítványokat, amelyeket korábban ő maga alakított ki alkotmányos értelemben vett tulajdonként.<sup>10</sup>

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint *az 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*, illetve a XIII. cikk (2) bekezdése alapján *tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet*.

Az Alkotmánybíróság a 35/2005. (IX. 29.) AB határozatában kimondta, hogy a *„kisajátítás a tulajdonviszonyokba való állami beavatkozás legerősebb eszköze, a tulajdon közhatalmi eszközökkel való elvonására ad módot. Ezért a tulajdonhoz való jog védelme érdekében a kisajátítás feltételeit, alapvető garanciáit maga az Alkotmány határozza meg. [...] Az Alkotmány kivételesen és közérdekből teszi lehetővé a tulajdon elvonását.”*

A testület szerint *„Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése által a kisajátítás esetében támasztott teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás követelménye a tulajdonhoz való alapvető jog védelmének egyik alkotmányi biztosítéka. Az Alkotmány a tulajdon elvonása esetére értékgaranciát nyújt a tulajdonos számára. Az államnak az Alkotmány 13. § (2) bekezdésével összefüggésben az Alkotmány 8. § (1) bekezdéséből folyó objektív intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik az, hogy gondoskodjon a tulajdonos Alkotmányban meghatározott követelményeknek megfelelő kártalanításáról. Ez a törvényhozóra azt a kötelezettséget hárítja, hogy a kisajátítás szabályozása során törvényben köteles szabályozni a teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás megvalósulásának anyagi jogi és eljárásjogi biztosítékait.”*

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint tehát a tulajdonhoz való jog kivételes alapjog, tekintettel arra, hogy azt az állam akár teljes egészében elvonhatja, vagyis a tulajdont kisajátíthatja. A kisajátítás jogszerűségének vizsgálandó feltételei a *közérdekűség*, a *kivételesség*, a *kisajátítás módja* (csak törvényben szabályozott esetekben és módon történhet), valamint a *kártalanítás*. A kártalanítás megfelelősége csak előző feltételek megléte esetén vizsgálható. Az előfeltételek fennállása esetén a kisajátítás alkotmányos, amennyiben az azonnali, teljes és feltétlen kártalanítás mellett történik. A *kártalanítás feltétlensége* kategorikus követelmény, mely azt jelenti, hogy az nem tehető függővé például a költségvetés teherbíró képességétől, sem a

kisajátítást elszenvedő tulajdonos személyében vagy egyéb körülményeiben rejlő valamely októl, a kisajátítandó tulajdoni tárgytól, sem bármilyen egyéb körülménytől.

A 64/1993. (XII. 22.) AB határozata az Alkotmánybíróság ugyancsak elvi éllel rámutatott: „Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése (...) a kisajátításnak arra a hagyományos fogalmára vonatkozik, amikor a tulajdont teljes egészében elvonják. A *tulajdon súlyos megterhelése is megkövetelheti azonban az Alkotmány alapján a kisajátításhoz hasonló védelmet. A közérdekből szükséges korlátozás esetében is szólhat valamely más alkotmányosan figyelembe veendő szempont amellett, hogy a tulajdonos veszteségét mégis ki kell egyenlíteni, vagy legalábbis mérsékelni. Ilyen szempont lehet például a korlátozás súlya vagy az, ha a törvény csak a tulajdonosok egy csoportját kényszeríti a teherviselésre, összehasonlítható más tulajdonosokat azonban nem. Ezekben az esetekben a beavatkozást igazoló közérdek és a tulajdonos kényszerű jogséreleme közötti arányosság követeli meg a kiegyenlítést.*” (ABH 1993, 373, 381.)

Az Alkotmánybíróság a 42/2006. (X. 5.) AB határozatában elvi éllel mondta ki, 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.” Az Egyezmény 1. cikke szerint *minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben 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 közérdeket 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 ismételten 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.”*

4. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése 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 védelmének biztosításával valósítja meg.*

Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jog értelmezését, 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 kiépítésére<sup>11</sup>.

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. 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 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.

### **III. Az ügy érdemében**

1. A beadvánnyal érintett ingatlanok 1978. óta országos jelentőségű védett természeti területek, amelyek a Duna-Ipoly Nemzeti Park létesítéséről szóló 34/1997. (XI. 20.) KTM rendelet alapján a nemzeti park részei. E földterületek ugyanakkor nem a Magyar Állam tulajdonában, hanem termelőszövetkezeti közös használatban voltak és az Fkbt. alapján – az Alkotmánybíróság döntését megelőzően – részarány-földalapba lettek kijelölve.

Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jog értelmezése kapcsán a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában<sup>12</sup> kimondta, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét – ha más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez az elkerülhetetlenül nem szükséges – nem csökkentheti. Erre figyelemmel az Ámt. 15. § (1) bekezdés i) pontjának "erdő" művelési ágra vonatkozó részét, valamint 15. § (4) bekezdését, továbbá az Fkbt. 13. § (7) bekezdésének 4. pontját, mint alkotmányellenes rendelkezéseket – a hatálybalépésük időpontjára visszamenőleges hatállyal – megsemmisítette. Egyúttal felhívta az

Országgyűlést, hogy tegyen eleget jogalkotói feladatának mindazon természetvédelmi oltalom alatt álló és védelemre tervezett területek tekintetében, amelyekre a megsemmisítés eredményeként a természet védelemének eredeti szintje nem áll vissza.

A 28/1994. (V. 20.) AB határozatában a testület azt is rögzítette, hogy az időközben már magántulajdonba került vagy magántulajdonként elkülönített védett és védelemre tervezett területek *kisajátításának nincs alkotmányi akadálya*. Előírta továbbá, hogy *a környezethez való jog érvényesítése, s ezen belül a helyrehozhatatlan természeti károk megelőzése megköveteli az eredeti védelmi szint helyreállítására kötelező, ellentmondásmentes törvényi szabályozást*.

A fenti alkotmánybíróági döntésben foglaltaknak tett eleget a jogalkotó, amikor megalkotta a Vszt.-t, illetve beiktatta az Fkbt. 12/C. § (1)-(4) bekezdéseit. Az Fkbt. 12/C. §-ában foglalt rendelkezésekkel a jogalkotó a Vszt. és az Fkbt. közötti összhangot kívánta megteremteni.

**1.1.** A szövetkezetekkel kapcsolatos átmeneti szabályokat és a vagyonnevesítést szabályozó Ámt.-nek a termőföldre vonatkozó sajátos szabályai szerint *„a mezőgazdasági szövetkezet a közös használatában álló, továbbá a bármilyen címen tulajdonába került földekből – helyrajzi szám szerint meghatározva – elkülöníti □többek között □tagok, a velük azonos jogállású személyek és a kívülállók (a továbbiakban együtt: részarány-földtulajdonos) tulajdonában levő földet”*.<sup>13</sup> Ennek érdekében az Ámt. előírja<sup>14</sup>, azokat úgy kell kijelölni, hogy azon a településen, illetőleg azon településrészén legyenek, ahol azok a tulajdonosoktól a szövetkezet közös használatába kerültek.

Az Alkotmánybíróság a 238/B/1992. AB határozatában az Ámt. kapcsán kifejti: *„A szövetkezetek átalakulásáról szóló törvény alapján a szövetkezeti tag, akinek tulajdonjoga a szövetkezetbe való belépéssel nem szűnt meg, illetve a szövetkezeti törvény alapján most keletkezik, jogosult eldönteni, hogy földtulajdonán továbbra is a szövetkezet keretei között vagy önállóan kíván gazdálkodni. Ha nem kíván a szövetkezetben maradni és a földjét kikéri, akkor nem „elvett” földjét kapja vissza, hanem meglévő földtulajdonával rendelkezik. Ennek szükségszerű következménye, hogy műszakilag el kell a szövetkezet tulajdonát többi földjétől különíteni és az önállósult ingatlant a nyilvántartásba is be kell vezetni.”* A 28/1994. (V. 20.) AB határozat szerint *„(...) Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a részarány-tulajdonosok jogállása sajátosságát – nevezetesen azt, hogy az ő esetükben a tulajdonjog eleve fennállt, s csupán az eszmei hányad természetbeni kijelöléséről van szó – a törvényhozásnak a tulajdon kijelölésénél, a védett területek kisajátításánál, vagy a 19. §-nak megfelelő védelmi szintet biztosító szabályozásnál lehet és kell figyelembe vennie.”*

Az előzőek alapján – a közigazgatási és igazságügyi miniszter által kifejtettekkel szemben – egyértelmű, hogy a szövetkezetbe bevitt, illetve a nevesítéssel érintett részarány-földtulajdon kapcsán tulajdonról, a részarány-földtulajdonosok tulajdonjogáról van szó, ebből eredően a Vszt. szerint kisajátítások, illetve az azokhoz kapcsolódó korlátozások a tulajdont, a tulajdonhoz való alapvető jogot érintik.

A Vszt. a védetség szint helyreállítását úgy biztosította, hogy megszüntette az olyan védett és védelemre tervezett földrészletek részarány-földalapokba való kijelölését, amelyek addig még nem kerültek magántulajdonba.<sup>15</sup> A Vszt. hatálya alá tartozó, az ingatlan-nyilvántartásban még szövetkezeti földhasználati joggal nyilvántartott, illetve az alkotmányellenesnek minősített törvényi rendelkezések alkalmazásával magántulajdonba került ingatlanokat a Magyar Állam tulajdonába és az illetékes nemzeti park igazgatósága vagyonnevesítésébe kell adni, vagyis – főszabályként – az állam javára ki kell sajátítani.

A Vszt. 2. § (3) bekezdése szerint: *„Ha a kijelölés befejeződött, a kijelölésre kötelezett az (1) bekezdésben foglalt földterületek helyett pótlólagos kijelölésre vagy a kijelölés megismétlésére nem köteles, az érintett földterületek kisajátítása esetén azonban a*

*kártalanításként kapott összeget az érdekelt részarány-földtulajdonosok, illetve szövetkezeti tagok és alkalmazottak között – eltérő megállapodásuk hiányában – olyan arányban kell felosztani, amilyen arányban azok a földterület tulajdonjogára – védettség hiányában – a törvény alapján igényt tarthattak volna”.*<sup>16</sup>

Az Fbkt. preambuluma szerint a törvény megalkotására azért került sor, *hogy a részarány-földtulajdonosok az őket megillető földterületeket természetben megkaphassák.*

A közigazgatási és igazságügyi miniszter válasza szerint a kisajátítási eljárások költségvetési okok miatti elhúzódása következtében a megszűnt kijelölésű földterületek vonatkozásában rendezni kellett a tulajdonosi joggyakorlás kérdését is. Az Fkbt. 12/C §-át beillesztő törvény<sup>17</sup> előterjesztői indokolása szerint a Vszt. „*értelmében a részarány-földalapba kijelölt védett és védelemre tervezett földrészletek kijelölése megszűnt, emiatt sok szövetkezetenél keletkezett AK hiány. E hiány csökkentése érdekében a törvény olyan rendelkezést tartalmaz, hogy az FM hivatal megállapítja azon személyek körét és jogosultságuk mértékét, akik a terület kisajátításakor a kártalanításra jogosultak lesznek.*”

Ennek nyomán az Fkbt. 12/C. § (1) bekezdése a megszűnt kijelölésű földrészletre kimondja, *hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv megállapítja azoknak a személyeknek a körét és – a ki nem elégített AK-igénynek megfelelő – jogosultságuk mértékét, akik a terület kisajátításakor a kártalanításra jogosultak.* A törvény alapján a hatósági sorsolással kijelölt személyek – az ún. „jogosulti kör” – a volt részarány-földtulajdonukért kártalanításra való jogosultságot kaptak, melyre a kisajátításkor lesznek jogosultak.

Az Fkbt. fenti előírása alapján a volt részarány-földtulajdonosokat a kijelölt (nevesített) ingatlanok vonatkozásában valóban nem lehet tulajdonosnak (vagy tulajdoni várományosnak) tekinteni, azonban a fentiekből – így az Ámt., a Vszt. és az Alkotmánybírósági döntéseiből – kitűnően a részarány-földtulajdonuk, a (nevesítésen alapuló) kisajátítási ellenérték tekintetében tulajdonosoknak minősülnek.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a volt részarány-földtulajdonosok igénye részarány-földtulajdonukból eredő tulajdonjogukon alapul, a Vszt. 2. § (3) és az Fkbt. 12/C. § (1) bekezdéseiben foglalt előírások pedig annak a földhiánynak a kezelésére hivatottak, amelyet a védett és védelemre tervezett földterületek elvonása okozott a kijelölt földalapotok kapcsán.*

**1.2.** Az Fkbt. 12/C. § (1) bekezdésében hivatkozott kisajátításra a Vszt. előírásai szerint kerül sor.

A már magántulajdonba került ingatlanokat a Vszt. jelenleg hatályos előírásai szerint 2015. december 31-ig kell az állam javára kisajátítani.<sup>18</sup> A jogalkotó az állami tulajdonba vétel határidejét többször módosította.<sup>19</sup> A Vszt. előterjesztői indokolása szerint „a kisajátítások végrehajtására a javaslat – alapvetően költségvetési szempontból – viszonylag hosszabb időtartamot, a törvény hatálybalépésétől számított 6 évet ír elő”.

A megszűnt kijelölésű – azaz az Fkbt. hatálya alá tartozó – földterületek kisajátítását a 4. § (1) bekezdésében foglaltak teljesítését  vagyis a már magántulajdonba került földterületek kisajátítását  megelőzően, legkésőbb azonban 2015. december 31-ig kell végrehajtani.<sup>20</sup> A Vszt. ezen előírásával szemben benyújtott indítványt az Alkotmánybíróság érdemi összefüggés hiányában a 210/B/2007. AB határozatában elutasította.

A jogalkotó a Vszt. 5. § (2) bekezdésében előírt kisajátítási határidőt is – minként a már magántulajdonba került területekét – számos alkalommal módosította. Annak eredeti határideje a Vszt. hatályba lépését követő 3 év volt, amit az Fkbt. 12/C §-át beillesztő törvény<sup>21</sup> előkészítésének elhúzódása miatt előbb 5 évre, majd ezt követően többszöri módosítással<sup>22</sup> (a már magántulajdonba került területek kisajátítási határidejéhez igazítva) változtattak a jelenlegire.

A Vszt. előterjesztői indokolása a megszűnt kijelölésű földterületek kisajátítása kapcsán

azt tartalmazza, hogy „E földterületek kisajátításának az időbeli sorrendet illető előnyben részesítését az a körülmény indokolja, hogy a magasabb védettségi szintű, illetve a természetvédelmi szempontból kiemelkedőbb jelentőségű földterületek az Ámt. – alkotmányellenesnek minősített – rendelkezéseinek alkalmazásával sem voltak kijelölhetőek, ezért magántulajdonba is (...) csak olyan területek kerülhettek, amelyeket a természetvédelmi szervek védelmi szempontból már eleve csekélyebb jelentőségűnek minősítettek (...)”.

Megkeresésemre adott tájékoztatások szerint a kisajátításra nem került, megszűnt kijelölésű – vagyis a „jogosulti körbe” tartozó – földterületek nagysága az Igazgatóság illetékességi területén 2.500, míg országos szinten 21.073 hektár.

Megállapítom, hogy az Alkotmánybíróság által rögzítettek ellenére, a védettségi szint helyreállításához szükséges kisajátítások a Vszt. eredeti határidőihöz képest 14, illetve 11 év elteltével – sem a „jogosulti kör”, sem a már magántulajdonba került földek esetén – nem fejeződtek be, jelenlegi végrehajtási határideje – a törvény hatálybalépéséhez<sup>23</sup> képest – a 20. naptári évre tolódott ki. Ez nem felel meg a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének.

**1.3.** A hatályos előírások alapját képező 28/1994. (V. 20.) AB határozat többek között azt is rögzítette: „A természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. Emiatt a környezetvédelemhez való jog érvényesülésében nem lehet a gazdasági és társadalmi körülményektől függő olyan minőségi és mennyiségi hullámozást megengedni, mint a szociális és kulturális jogokéban, ahol a körülmények megkívánják megszorítások később orvosolhatók.”

Erre tekintettel írja elő a Vszt. 6. § (1) bekezdése, hogy a törvény által előírt kisajátítás pénzügyi fedezetéről az éves költségvetési törvényekben kell rendelkezni.

A vidékfejlesztési miniszter és az Igazgatóság részletesen bemutatta a kisajátításokra biztosított költségvetési források alakulását, a miniszter azt is közölte, hogy a Vszt. végrehajtásához szükséges költségvetési források 2005 óta hiányoznak. Ugyanis ettől az időponttól a költségvetési törvények nem tartalmazzák „a védett természeti területek védettségi szintjének helyreállítása program” jogcímét, hanem azokban „természetvédelmi kártalanítás” jogcím szerepel, jelentősen kisebb forrásokkal.<sup>24</sup>

A védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításához szükséges költségvetési források hiányát a válaszok mellett a Vszt. által szabályozott kisajátítási határidők – költségvetési törvényekhez kapcsolódó – módosításai<sup>25</sup> is jelzik. A határidő legutolsó módosításának indokolása<sup>26</sup> szerint: „A módosítás indoka hogy a védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításához szükséges kisajátítási források 2013. december 31-ig nem biztosíthatóak a központi költségvetés részéről a jogszabályban rögzített feladat végrehajtásához, ezért szükséges a végrehajtási határidő 2015. december 31-ig történő meghosszabbítása”.

A forráshiányt visszatükrözi a védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításához szükséges kisajátítások ütemezéséről szóló 12/1997. (IV. 25.) KTM rendelet és melléklete, amely jelenleg is csak a 2004. évben kisajátításra tervezett földterületek nagyságát határozza meg (nemzeti park igazgatóságokként és művelési áganként).

A vidékfejlesztési miniszter ugyanakkor azt is hangsúlyozta, a korábbi évekhez képest jelentős előrelépésnek tekinthető, hogy a természetvédelmi kártalanításokra az 1450/2011. (XII. 22.) és 1233/2012. (VII. 12.) Korm. határozatok pótlólagos forrásokat biztosítottak. Ezek az összegek a korábbi időszakhoz képest valóban változást jelentenek, azonban azok egyedileg lettek átcsoportosítva, a Korm. határozatokban előírt célok nem teljesen azonosak a Vszt. által elérni kívánt célokkal.

A védettségi szint helyreállításával kapcsolatos feladatok mielőbbi végrehajtásában a



források átcsoportosítása – miként az 1450/2011. (XII. 22.) Korm. határozat is mutatja<sup>27</sup> – alkalmas eszköz lehet. Ezt akár a Nemzeti Földalap ingatlanvásárlási jogcímcsoportjának a felhasználása is szolgálhatná, hiszen az állami tulajdonba vétel nyomán a védett, védelemre tervezett földterületek is – mint állam tulajdonába került földterületek – a Nemzeti Földalap részei lesznek.<sup>28</sup> Az Nfatv. 1. § (3) bekezdés e) pontja szerint a Nemzeti Földalap rendeltetése – többek között – *a magántulajdonba került, természetvédelmi oltalom alatt álló területek, valamint a hullámtéri területek, és a mentett oldali vízjárta területek cseréjéhez, továbbá kisajátítás esetén cserével történő kártalanításához, és törvényben meghatározott feladatokhoz földkészlet biztosítása.* Vagyis – figyelemmel a Kst. 3. § (1) bekezdés b) pontja alapján<sup>29</sup> és az Alaptörvény 38 cikk (1) bekezdésére – a megszűnt kijelölésű termőföldek csere útján történő megszerzését is szolgálhatnák.

A miniszteri válasz ugyan különbséget tesz a *védett természeti területek védettségi szintjének helyreállítása program,* illetve a *természetvédelmi kártalanítás* költségvetési jogcímei között, azonban az abban foglaltakhoz képest is jelentős változást mutat az ez évi költségvetés. Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény ugyanis a XII. Vidékfejlesztési Minisztérium fejezetében, a 20. Fejezeti kezelésű előirányzatok címnél, a 2. Környezetvédelmi célelőirányzatok alcímen, a 9. *Természetvédelmi kártalanítás* jogcímcsoportnál, 2094,2 millió forint összegű támogatást irányoz elő. Amennyiben ennek az előirányzatnak kisebb-nagyobb részét ténylegesen a védett természeti területek védettségi szintjének a helyreállítására, ezen belül a „jogosulti kör” igényeinek a „kielégítésére” fordítják, akkor ez egyértelmű és jelentős eredményeket hozhat.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a 2005-2012. közötti éves költségvetések a védettségi szint helyreállításához szükséges forrásokat nem biztosították megfelelő mértékben. Ennek következtében – az Alkotmánybíróság által kifejtettek ellenére – az érintett területek állami tulajdonba vétele és a védettségi szint helyreállítása a mai napig nem fejeződött be, miközben a jogalkotó a feladat befejezésének határidejét folyamatosan módosította, ami a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményébe ütközik.*

2. A tényállásban leírtak szerint, az egyik panaszos földkiadási kérelmében 2002-ben hoztak döntést, ebből eredően, mint volt részarány-földtulajdonos a szövetkezet közös tulajdonába adott termőföldtulajdonából származó tulajdonosi jogosítványait közel 10 éve nem tudja realizálni; nem jogosult sem használatára, sem hasznai szedésére, ugyanakkor kisajátítás hiányában annak ellenértékéhez sem tudott hozzájutni.

A vidékfejlesztési miniszter válaszából kitűnően jelenleg cca. 21.000 hektár megszűnt kijelölésű védett vagy védelemre tervezett szövetkezeti közös használatban nyilvántartott termőföld esetén nem került sor a Vszt. 5. § (2) bekezdése szerint kisajátításra, ami több ezer állampolgárt érinthet.

Az Fkbt. előírásai<sup>30</sup> alapján azok a volt részarány-földtulajdonosok, akiknek a kisorsolt földterülete védett vagy védelemre tervezett, kártalanítási jogosultságot szereznek, amelyhez a Vszt. szerinti kisajátítás megtörténtének az időpontjában juthatnak hozzá. A megszűnt kijelölésű földterületek esetén az érintettek – a „jogosulti kör”, így a panaszosok is – a szövetkezet közös használatába adott földtulajdonukért nem tulajdonjogot, hanem a nevesített termőföld után járó kártalanítást, illetve arra való jogosultságot kapnak.

Az Fkbt. 12/C. § (2) bekezdése szerint *az (1) bekezdésben meghatározott védett és védelemre tervezett, és emiatt magántulajdonba nem adható földrészletre vonatkozó tulajdonosi jogosítványokat – az elidegenítés kivételével – az igazgatóság a földrészlet állami tulajdonba kerüléséig gyakorolja.* Így a védettség miatt megszűnt kijelölésű földterületek tulajdonosi jogosítványait (az elidegenítés kivételével) az Igazgatóságok gyakorolják az állami tulajdonba

vételig, míg az elvont jogosítványokért járó ellenszolgáltatást az Fkbt. 12/C. § (3) bekezdése szabályozza.<sup>31</sup>

Az Alkotmánybíróság az Fkbt.<sup>32</sup> 12/C. § (2)-(4) bekezdéseit már vizsgálta a 41/B/1993. AB határozatában és elutasította az alkotmányellenessége megállapítására, megsemmisítésére irányuló indítványt. Ennek kapcsán a testület kifejtette:

*„(...) Az igazgatóság e jogosultsága ideiglenes, mivel a földrészlet állami tulajdonba kerüléséig, azaz a kisajátítási eljárás befejezéséig tart. Az Ftv. 12/C. § (3) bekezdése alapján az igazgatóság köteles arányosan felosztani a földrészletek hasznosítása során befolyt ellenértéket a kártalanításra jogosultak között, továbbá köteles a tulajdonkorlátozással arányban álló kártalanítást fizetni az ideiglenes tulajdonkorlátozásért.*

*Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Ftv. 12/C. § (2)-(4) bekezdése által az illetékes nemzeti park igazgatóságának a kisajátítást megelőző időre biztosított jogosultságok nem tekinthetők az Alkotmány 13. § (2) bekezdése szerinti tulajdonelvonásnak, mert formálisan nem vonják el a tulajdont, és nem eredményezik a tulajdonjog teljes kiüresedését (nudum ius) sem. [45/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 311, 313, 317.] A tulajdonosoknak jelen esetben nem csupán a nudum ius marad, hiszen az igazgatóság a hasznokat visszajuttatja a jogosultaknak.*

A vizsgált szabályok által előidézett, teljes tulajdonelvonásnak nem minősülő tulajdonkorlátozás alkotmányosságát az Alkotmánybíróságnak a közérdekűség és az arányosság alapján kellett elbírálnia. [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 381-382.] *Jelen esetben - tekintettel a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban (ABH 1994, 134.) megállapított környezetvédelmi szempontokra - a „közérdek nyilvánvaló hiánya” fel sem merülhet, a tulajdonkorlátozás arányosságát pedig az Ftv. 12/C. § (3) bekezdése által garantált, a „korlátozással arányban álló kártalanítás” biztosítja.”*

Az előzőek szerint az Alkotmánybíróság az Fkbt. szabályaira, mint a tulajdont érintő korlátozásra tekintett és azt ekként vizsgálta, így az Fkbt. (illetve Vszt.) szerinti „kisajátítás” megtörténteig a nemzeti park igazgatóságok tulajdonosi joggyakorlása a volt részarány-földtulajdonosok tulajdonjogát – figyelemmel a korábbiakra, a hivatkozott 238/B/1992. és 28/1994. (V. 20.) AB határozatokra – alapjaiban érinti és korlátozza.

A „jogosulti kört” érintő Fkbt. korlátozások kapcsán tehát nem megkerülhető annak alapjogi vetülete (a korlátozás ideiglenes, arányos volta, a tulajdonosi jogok kiüresedése), hiszen a törvényi előírások alapján bár a természetben kijelöltették részarány-tulajdonukat, azonban a nevesített termőföldeket – szintén törvényi előírás alapján – nem művelhetik, nem hasznosíthatják, mivel a tulajdonosi jogokat (az elidegenítés kivételével) az illetékes igazgatóság – a leendő kisajátítás kérő – gyakorolja.

**2.1.** Az Fkbt. volt részarány-földtulajdonosokat érintő 12/C. §-a 1999. június 5-én lépett hatályba, amikor a megszűnt kijelölésű földterületek Vszt. szerinti kisajátítási határideje 2000. november 25-e volt.<sup>33</sup>

Az Alkotmánybíróság által 2004-ben meghozott 41/B/1993. AB határozat idején ez a határidő már 2006. december 31-e volt. Ebben az időpontban az Fkbt. szerint tulajdonkorlátozás – közel 7 éves – időtartama a jogalanyok, a részarány-földtulajdonosok által előre kiszámítható volt, alappal számíthattak arra, hogy az őket érintő korlátozás csak a törvény szerinti időintervallumra fog korlátozódni.

Ezt követően azonban az állami tulajdonba vétel (vagyis a kisajátítás Vszt. szerinti befejezésének) határidejét – a költségvetési források elégtelensége miatt – többször módosították<sup>34</sup>, ebből eredően a tulajdonosi jogosítványok nemzeti parkok általi gyakorlásának időtartama is kitolódott.

A kisajátítások befejezésének jelenlegi határideje 2015. december 31-e. Így a volt részarány-földtulajdonosokat érintő korlátozás időtartama, majd kétszeresére nőtt, mindeközben az Fkbt. 12/C. §-ának előírásai lényegében változatlanok maradtak. A megkereséseimre adott válaszokból kitűnően a kisajátítások jelenlegi határidőre történő befejezéshez is jelentős erőfeszítéseket kell tenni.

A Vszt. határidejének jogalkotó általi folyamatos módosításai miatt az Fkbt. szerinti tulajdoni korlátozások időtartama valójában már nem kiszámítható. Az ebből származó jogbizonytalanság minden „jogosulti körbe” tartozó volt részarány-földtulajdonost érint, hosszabb-rövidebb időtartamban, a hatósági „nevesítés” és a majdani kisajátítás időpontjaitól függően.

*Megállapítom, hogy az Fkbt. 12/C. §-ában előírtak hatályba lépése óta több mint 12 év telt el, így a tulajdonosi jogosítványok gyakorlásának időtartama – a Vszt. jelenlegi kisajátítási határidejére figyelemmel – akár a 15 évet is elérheti.*

**2.2.** Az Igazgatóságnak a kisajátítások Vszt. szerinti végrehajtási időpontjával<sup>35</sup> kapcsolatban a panaszosoknak adott válaszai miatt rögzíteni szükséges, hogy e határidő a kisajátítás befejezését, vagyis az eljárás lezárásának a végső időpontját jelenti.

A törvényi kötelezettség határidőre történő teljesítéséhez tehát az szükséges, hogy a kisajátítással kapcsolatos intézkedéseket kellő időben megtegyék, a jogügyleteket megfelelően előkészítsék, a kisajátítást helyettesítő polgári jogi megállapodások hiányában a hatósági eljárást elindítsák és azt le is zárják, s az nemcsak a kisajátítás végrehajtására, hanem a vagyonkezelésbe adásra is irányadó.<sup>36</sup>

**2.3.** A jogosítványok terjedelmével kapcsolatos kérdéseimre adott válaszok (és a panaszbeadványok) alapján egyértelmű, hogy az Fkbt. 12/C. § (2) bekezdése alapján a nevesített földterületekkel összefüggő (az elidegenítésen kívüli) tulajdonosi jogosítványokat az Igazgatóságok gyakorolják.

A „jogosulti kör” a közigazgatási és igazságügyi miniszter válasza szerint a nevesített földterületek tekintetében nem szerzett tulajdont, azok után csak kártalanításra jogosult (a kisajátításért és a „nevesített” ingatlanok használatáért). Álláspontja szerint „A kisajátítási kártalanításra, a hasznosításból származó bevételre, illetve a korlátozási kártalanításnak „álcázott” ingatlanhasználati díjra (mint kötelmi követelésekre) nem a tulajdonjoguk, de még csak nem is részarány-tulajdonuk, hanem pusztán a törvény fikciós alapon kimondott rendelkezése alapján váltak jogosulttá, a tulajdonost megillető egyéb jogok gyakorlására azonban nem jogosultak”. Ugyanakkor a 28/1994. (V. 20.) AB határozat szerint a részarány-földtulajdonosok jogállása sajátos, mert az ő esetükben a tulajdonjog eleve fennállt, míg a 41/B/1993. AB határozat szerint az Fkbt. vonatkozó szabályozása formálisan nem vonja el a tulajdont, nem eredményezi a tulajdonjog teljes kiüresedését.

A „jogosulti kör” volt részarány-tulajdonát a szövetkezeti különlapok jelenleg is tartalmazzák, azonban azok a gyakorlatban már „nem élnek”, az öröklésen és a lejegyzésen kívül más változást már nem vezet az ingatlanügyi hatóság. Az érintettek volt részarány-tulajdonát a kisajátítást pótló adásvétel vagy a kisajátítás határozat benyújtását – vagyis a kártalanítás megfizetését – követően jegyzik le, szüntetik meg.

A nevesített védett földterületek tulajdoni lapjain termelőszövetkezeti földhasználati jog szerepel, és általában a „földkiadás iránti kérelem” széljegy (kivéve, ha a földkiadó bizottság döntésének befogadását a földhivatal megtagadta).<sup>37</sup> A Magyar Állam tulajdonjogát és a nemzeti park igazgatóság vagyonkezelői jogát a „kártalanítást igazoló okiratok” benyújtását és a részarány-tulajdon (különlapok) megszüntetését követően jegyzik be.

A kisajátítási eljárás megindítását a Vszt. főszabályként az igazgatóságok<sup>38</sup>

kötelezettségeként jelöli meg (hasonlóan a Kst. előírásaival, amely szerint a kisajátítási eljárás megindítását a kisajátítást kérő kezdeményezi). A Vszt. előírásai szerint<sup>39</sup> a megszűnt kijelölésű földrészletek kisajátítását a már magántulajdonban került területek kisajátítását megelőzően kell végrehajtani.

A Vszt. 4. § (4) bekezdése – a tulajdonos Kst. szerinti kisajátítás kezdeményezési lehetőségein túlmenően – úgy rendelkezik: „Ha a védettségi szint biztosítása érdekében *e törvény szerint előírt korlátozás az érintett földterület rendeltetésszerű használatát lehetetlenné teszi vagy jelentős mértékben akadályozza, a felügyelőség a tulajdonos javára* – a korlátozó rendelkezések előírásával egyidejűleg – az alkalmazott korlátozás idejére a korlátozással arányos kártalanítást állapít meg. Ebben az esetben a tulajdonos a kisajátításra *e törvényben megszabott határidőn belül a földterület kisajátítását kérheti.* Ilyen kérelem esetén az (1) bekezdésben foglaltaknak megfelelően kell eljárni.”

A Vszt. 5. § (1) bekezdése<sup>40</sup> alapján az előzőeket a megszűnt kijelölésű (illetve a magántulajdonba még nem került) földterületek esetén is alkalmazni kell, vagyis a Vszt. e területekre is biztosítja a tulajdonos általi kisajátítás kezdeményezés lehetőségét.

Ezzel szemben az Fkbt. szabályai szerint a volt részarány-földtulajdonos csak kártalanításra jogosult, vagyis a megszűnt kijelölésű földterületnek nem tulajdonosa, továbbá a „jogosulti kör” esetén a Vszt. szerinti, a használatot érintő korlátozását nem a felügyelőség, hanem jogszabály, az Országgyűlés által megalkotott Fkbt. írta elő.

Az előzőek alapján a tulajdonos általi kisajátítás kezdeményezés lehetőségét a Vszt. (tárgyi oldalon) a megszűnt kijelölésű földterületeknél ugyan alkalmazni rendeli, azonban azt az Fkbt. „jogosulti körre” vonatkozó eltérő előírásai (alanyi oldalon) kizárják.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy a Vszt. és az Fkbt. eltérő előírásai miatt a megszűnt kijelölésű földterületekre a Vszt. rendelkezései teljes körűen nem érvényesülnek, az Fkbt. szabályaiból eredően a Vszt. szerinti kisajátítás kezdeményezési lehetőséggel a „jogosulti kör” nem élhet, ami a jogbiztonság tekintetében aggályos.*

**2.4.** A tulajdonosi jogok gyakorlásának ellentételezését szabályozó Fkbt. 12/C. § (3) bekezdése szerint *a földrészletek hasznosítása során befolyt ellenértéket az igazgatóság a jogosultak között, igényjogosultságuk arányában osztja fel,* illetve a kisajátítási kártalanítás kifizetéséig *az igazgatóság a tulajdonosi jogok gyakorlása fejében évenként előre a korlátozással arányban álló kártalanítást fizet az arra jogosultaknak.* Ez alapján az igazgatóságok – a megszűnt kijelölésű ingatlanok kisajátításáig – egyrészt az ingatlanok hasznosításából származó jövedelmet felosztják a jogosultak között, másrészt a tulajdonosi jogok gyakorlása fejében e korlátozással arányban álló kártalanítást fizetnek nekik.

Az Fkbt. 12/C. § (3) bekezdésének értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos bizonytalanságot, aggályokat az Igazgatóságon kívül, a vidékfejlesztési miniszter, illetve a közigazgatási és igazságügyi miniszter is jelezte.

Egyetértve a jogi szabályozás nem egyértelmű voltával, jelezni szükséges, hogy a normaszöveg előterjesztői indokolása<sup>41</sup> a következőket tartalmazza: „A kisajátításig *a földrészlet hasznosításából származó bevételeket az igazgatóság a jogosultaknak adja át, ha pedig ilyen bevétel nem keletkezik, az igazgatóság a tulajdoni korlátozás mértékével arányos használati díjat fizet.*” A 41/B/1993. AB határozat a 12/C. § (3) bekezdésében foglaltakat a volt részarány-földtulajdonos „nevesített tulajdona” feletti rendelkezési jog elvonásáért járó ellentételezéseként határozza meg, az ilyen „ellentételezés” kapcsán pedig költség nem merülhet fel.

Az Fkbt. szerinti speciális korlátozó intézkedés (a korlátozás mértéke) maga a tulajdonosi jogosítványok (elidegenítés kívüli) igazgatóságok általi elvonása és gyakorlása, vagyis az érintett földterületek egész éves használata, amelyért a megszerzett bevételeket át kell adni, vagy azokért

használati díjat kell fizetni.

A normaszöveg alapján ugyanakkor lényegtelen, hogy az igazgatóságok hogyan és miként gyakorolják a tulajdonosi jogokat (arra egyáltalán sor kerül-e), mert a 12/C. § (3) bekezdés második mondata egyértelműen kimondja, hogy azt előre kell megfizetni.

A panaszosoknak adott válaszaiban az Igazgatóság az Fkbt. fenti előírásain alapuló jogosultságokat nem vitatja, azonban a fizetéstől arra hivatkozva elzárkózik, *hogy hasznosítási kötelezettsége nem áll fenn, így ebből jövedelem nem származik.*

A vidékfejlesztési miniszter az ingatlanok hasznosítása kapcsán azt közölte, hogy az igazgatóságok ezeket a területeket csak abban az esetben nem hasznosítják, ha természetvédelmi szempontból a beavatkozás-mentesség az indokolt (pl. gyepesítés egy korábban jogellenesen felszántott ingatlanon). Egyéb esetekben a hasznosításnak, a nemzeti park igazgatóságok természetvédelmi célú vagyonekezelési tevékenységének egységes szakmai alapelvek szerinti ellátásáról szóló 12/2012. (VI. 8.) VM utasításban foglaltak szerint kell történnie.

Az erdő hasznosítására természetesen speciális előírások vonatkoznak, mert e körben alapvetően a kezelési tervek az irányadóak (különösen a fahasználati kötelezettség, jövedelem tekintetében), ugyanakkor a tulajdonosi jogosítványok átszállása, a „jó gazda gondossága” kapcsán a földterület minden haszonvétele, a termékek, termények és szaporulat elsajátítása, de akár a vadgazdálkodás, a területre vonatkozó bármely külső forrás, támogatás igénybevétele is figyelembe jöhet, illetve kell jönnie.

A tényállásban rögzítettek szerint az Igazgatóság a tulajdonosi jogok gyakorlásával kapcsolatos kártalanításról általában a kisajátítást helyettesítő adásvételben állapodik meg, mert ehhez sem biztosított a szükséges költségvetési fedezet.

Az előzőek alapján az elvont tulajdonosi jogok gyakorlása miatti ellentételezés megkérdőjelezése, illetve a hasznok utólagos elszámolása, „visszajuttatása” – függetlenül a költségvetési források hiányától – egyrészt ellentétes az Fkbt. idevonatkozó előírásaival, másrészt alapjaiban kérdőjelezi meg a 41/B/1993. AB határozatában kifejtettekét és a tulajdonkorlátozás arányosságát.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy visszás az a gyakorlat, amely szerint a tulajdonosi jogok gyakorlásáért való kártalanítás nem évente előre történik.*

**2.5.** Az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” fejezet XIII. cikk (2) bekezdése szerint *tulajdont kisajátítani csak kivételesen, más közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet, míg a 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.*

A 41/B/1993. AB határozat szerint a volt részarány-földtulajdonok tulajdonhoz való joga az egészséges környezethez való jogban megjelenő – a védettségi szint fenntartását indokoló – közérdek alapján aggálymentesen korlátozható, illetve az Fkbt. alapján elvont tulajdonosi jogok gyakorlásáért járó kártalanítás miatt a tulajdonosoknak nem csupán a „nudum ius”<sup>42</sup> marad.

A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságával kapcsolatban ugyanakkor a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban az szerepel, hogy *aránytalannak tekinti például az Alkotmánybíróság a tulajdonkorlátozást, ha annak időtartama nem kiszámítható, míg más esetekben a tulajdonkorlátozás arányosságához szükséges lehet a kártalanítás.* A tulajdonnal és a kisajátítással kapcsolatos 42/2006. (X. 5.) AB határozatban az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata kapcsán továbbá azt jelzi a testület, hogy *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 egyik panaszos vonatkozásában fennálló korlátozás – a nevesítés időpontjától számítva – már meghaladta az egy évtizedet (de a törvényi előírások fényében lehet ennél hosszabb időtartam is). Az eltelt időszak alatt az elvont tulajdonosi jogok gyakorlásáért a panaszos kártalanítást nem kapott, „nevesített ingatlanának” a kisajátítására sem került sor, vagyis azt ingyenesen használták, így volt részarány-földtulajdonának hasznáiból több mint tíz éve nem tud részesedni.

A Vszt. előírásai alapján a kisajátítás megindítását az igazgatóságok kötelesek kezdeményezni, így a kisajátítás időpontja tőlük – ténylegesen a pénzügyi fedezettől – függ, miközben az Fkbt. előírásai alapján e területek feletti tulajdonosi jogokat már gyakorolják.

A 28/1994. (V. 20.) AB határozat nyomán a Vszt. a kisajátítási eljárás megindítását közjogi kötelezettségként határozza meg<sup>43</sup>, ezért az állam és szerveinek – a költségvetési források hiányából eredő – eddigi hozzáállása nem fogadható el. Azzal, hogy állami tulajdonba vételt megelőzően a tulajdonosi jogosítványokat az igazgatóságok – a leendő kisajátítás kérők, majdani vagyongazdálkodók – már gyakorolják, az állam ugyan biztosítja a természeti védettség helyreállításának szakmai szempontjait, ugyanakkor az Alaptörvény szerinti nemzeti vagyon részét képező természeti erőforrások védelméhez szervesen kötődő tulajdonjogi rendezést elmulasztja.

A válaszokból kitűnően az éves, munkatervhez igazodó tervezésre – a költségvetési források hiánya miatt – nincs lehetőség, a kisajátítások előre nem tervezhetők. Források esetleges rendelkezésre állása esetén a védettségi szint helyreállításával kapcsolatos kisajátítások ütemezése alapvetően szakmai szempontok – veszélyeztetettség, természeti értékek jelentősége – és belső szabályozás szerint történik. A Vszt. által elérendő célok azonban nemcsak célzott költségvetési forrásokkal, hanem egyéb módon, például a Nemzeti Földalap forrásainak, földterületeinek a felhasználásával, a földcsere jogintézményének célzottabb alkalmazásával is elérhető.

A vidékfejlesztési miniszter hangsúlyozta a „jogosulti kör” igényeinek kiemelt kezelését, azonban az Fkbt. szabályozása ezt az alanyi kört nyilvánvalóan hátrányosabb helyzetbe hozta, mint a már magántulajdonba került védett területek jogosultjait.

Annak ellenére, hogy a Vszt. rögzíti a megszűnt kijelölésű földterületek kisajátításának elsőbbségét és általánosan biztosítja a tulajdonos általi kisajátítás kezdeményezést, a törvényi előírások nem egyértelmű volta miatt az nem érvényesül. A „jogosulti körnek” a kialakult helyzetbe nincs érdemi beleszólása, mindeközben az Fkbt. szerinti tulajdonkorlátozás időtartama – a Vszt. kisajátítási időpontjainak változása miatt – az eredetinek közel kétszerese növekedett (s a jogi környezet jelentősen átalakult), továbbá a törvényi előírásokkal szemben a tulajdonosi jogok gyakorlásának ellentételezését a gyakorlatban nem előre fizetik.

Ezek nemcsak a jogbiztonsággal, hanem a tulajdonhoz való joggal kapcsolatos visszassággként is értékelendő, mert a korlátozás időtartamának növekedése egy ponton túl már – a tulajdonjog védelme kapcsán megkövetelt – azonnali, teljes és feltétlen kártalanítás követelményét is sérti. Ez a visszasság mind a részarány-földtulajdon nevesítésével kijelölt földterületek kisajátításának az elmaradása, mind a tulajdonosi joggyakorlás átszállása kapcsán felmerül, hiszen a korlátozás időintervalluma (a függő jogi helyzet) egyrészt nem kiszámítható, másrészt a „jogosulti kör” valójában „csak papíron” tulajdonos, mert a tulajdonának hasznait nem tudja élvezni, ellenértékéhez nem tud hozzájutni.

A 94/2011. (XI. 17.) Ab határozat többek között rögzíti: „Az Alkotmánybíróság már több határozatában kimondta, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított *alapvető jog korlátozása alkotmányos célok szolgálatában csak akkor tekinthető maradéktalanul*

*alkotmányosnak, ha a korlátozás ideiglenességét, átmenetiségét a törvényi rendezés pontosan, kiszámíthatóan és ellenőrizhetően biztosítja [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 26-27.; 13/1992. (III. 25.) AB határozat, ABH 1992, 98.; 13/1998. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1998, 429, 434.]”*

A volt részarány-földtulajdonosok – mint kártalanításra jogosultak – a kisajátítási eljárás elmaradásával, a tulajdonkorlátozás egyre hosszabbá válásával szemben semmilyen érdemi jogorvoslással nem élhetnek, a jogi szabályozás ellentmondásai miatt a kisajátítás kezdeményezése sem biztosított részükre. A „jogosulti kör” jogorvoslati lehetőség és megfelelő garanciák hiányában az idő múlásával, a korlátozás egyre hosszabbá és terhesebbé válásával szemben nem jogosult fellépni, a kártalanítás mielőbbi kifizetését sem tudja kikényszeríteni.

*Az előzőek alapján, a kisajátítás végrehajtási határidejének folyamatos kitolása miatt egyrészt megkérdőjelezhető a tulajdonkorlátozás időtartamának kiszámíthatósága, másrészt sérül az azonnali, teljes és feltétlen kártalanítás követelménye, ebből eredően az már a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

Az Fkbt. szabályozása a tulajdonhoz való alapvető jog kapcsán azért is visszás, mert nincs figyelemmel a tulajdonkorlátozás időbeli hosszának változására és hatásaira; kizárja a megszűnt kijelölésű földrészletek tekintetében a Vszt. szerinti tulajdonosi kisajátítás kezdeményezést és nem biztosít jogorvoslati lehetőségét – a kisajátítás elhúzódása esetén – a volt részarány-földtulajdonosoknak.

*Összegezve: Az éves költségvetési törvényekben – 2005 óta – nincs nevesített előirányzat a védettségi szint helyreállításra (az idejűt megelőzően a környezetvédelmi kártalanítás előirányzata annak korábbi mértékét meg sem közelítette); az ebből származó helyzetet az állam a kisajátítási határidők kitolásával próbálta rendezni.*

A védettségi szint helyreállításával kapcsolatos kisajátítási határidők folyamatos módosítása miatt a „jogosulti kör” tekintetében a részarány-földtulajdonosok függő jogi helyzete egyre hosszabb ideig áll fenn, és a kártalanítás is egyre távolabb kerül, mely körülményre az Fkbt. szabályozása nincs figyelemmel. Miközben a nemzeti park igazgatóságok tulajdonosi joggyakorlása egyre hosszabbá válik, addig annak Fkbt. szerinti ellentételezésére – források hiányában – nem előzetesen, hanem utólagosan kerül sor.

Az előzőek nyomán kialakult helyzettel szemben a volt részarány-földtulajdonosok számára a jogalkotó semmilyen jogorvoslati lehetőség nem biztosított.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a Vszt. végrehajtásának elhúzódása miatt az Fkbt. 12/C. §-a a volt részarány-földtulajdonosok tulajdonjoga, a jogbiztonság és a jogorvoslathoz való jog tekintetében visszásságot okoz, mert a határidő folyamatos módosulása miatt a kártalanítás időpontja nem kiszámítható, ennek nyomán a tulajdonosi jogosítványok elvonásának hossza valójában önkényes, míg a korlátozással érintett tulajdonosoknak nem biztosított a kisajátítás elmaradásával szembeni fellépés lehetősége.*

## **Intézkedéseim**

- A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése érdekében
1. az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján *felkérem a vidékfejlesztési minisztert, hogy a jelentésben tett megállapítások figyelembe vételével, a közigazgatási és igazságügyi miniszter közreműködésével vizsgálja felül az Fkbt. 12/C. §-át, továbbá normatív módon biztosítsa a természetvédelmi kártalanítás jogcíméből a védett természeti területek védettségi szintjének helyreállítására fordítható forrásokat és állapítsa meg felhasználásuk részletszabályait;*
  2. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a vidékfejlesztési minisztert, hogy*

- a) kezdeményezze a „jogosulti kör” helyzetének mielőbbi rendezését, és amennyiben a szükséges szabályozási szint azt indokolttá teszi, az általa előkészített megoldási javaslatot terjessze a Kormány elé;
- b) a jogi szabályozás felülvizsgálatáig is biztosítsa – az Fkbt. hatályos 12/C. § (3) bekezdésében előírtaknak megfelelően – a tulajdonosi jogosítványok gyakorlása fejében járó kártalanítás előzetes megfizetését;
3. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóság vezetőjét*, hogy a jelentésben tett megállapítások alapján vizsgálja felül és változtassa meg a „jogosulti körrel” kapcsolatban kialakított.

Budapest, 2013. március

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### Melléklet: Lábjegyzet

<sup>1</sup> 1. § (1)-(3) bekezdései

<sup>2</sup> 21.4/3305-2/2011. számú határozat (kelt 2011. november 7-én)

<sup>3</sup> Vsz. 4. § (1) bekezdés

<sup>4</sup> Az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LV., illetve az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvények.

<sup>5</sup> TMF/498/1/2012.

<sup>6</sup> Költségvetési források a Vsz. végrehajtására (millió forintban) 1996-2004 között az éves költségvetési törvények adatai alapján:

Év	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
M Ft	500	600	1000	900	850	800	800	600	500

<sup>7</sup> Ez utóbbival kapcsolatban kifejtette: „(...) álláspontunk szerint ezekben az esetekben az alapjogok sérelme nem merülhet fel, hiszen az érintett tulajdonosoknak a védett természeti területekre vonatkozó általános jogszabályi előírásokon túl további, szigorúbb kötelezettségeknek nem kell eleget tenniük.”

<sup>8</sup> KIM/XX-AJFO/1826/4/2012.

<sup>9</sup> 64/1993. (XII. 22.) és 13/1998. (IV. 30.) AB határozatok

<sup>10</sup> Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 459. o.

<sup>11</sup> 996/G/1990. AB határozat

<sup>12</sup> Kiegészítve a 33/1994. (VI. 17.) AB határozattal.

<sup>13</sup> Ámt. 13 § (3) bekezdés a) pontja

<sup>14</sup> Ámt. 14. § (1) bekezdés

<sup>15</sup> Vsz. 2. § (1) bekezdése szerint: „A törvény hatálya alá tartozó és magántulajdonba még nem került földterületek földalapba történő kijelölése [1. § (1) bekezdés a) pont] - a 3. §-ban foglalt kivétellel - e törvény alapján megszűnik.”

<sup>16</sup> A Vsz. előterjesztői indokolása szerint: „Ha a kijelölési eljárás (...) befejezettnek minősül, a javaslat főszabályként úgy rendelkezik, hogy a kijelölésre kötelezett az érintett földterületek helyett pótlólagos kijelölésre, vagy a kijelölés megismétlésére nem köteles. A javaslat természetesen nem zárja ki, hogy az érdekeltek ilyen tartalmú megállapodása esetén a kijelölésre kötelezett vagy annak jogutódja az érintett földterületek kihagyásával megismételje a földkijelölést, sőt - ha arra mód van - pótlólagos földkijelölést alkalmazzon, ilyen kötelezettséget azonban nem ír elő. Azt azonban kimondja, hogy a kijelölés alól mentesült földterületek kisajátítása esetén (4-5. §) a kártalanításként kapott összeget az érdekelt részarány-földtulajdonosok (ide értve a tagi és alkalmazotti földalapból földtulajdon juttatására jogosultakat is) között olyan arányban kell felosztani, amilyen arányban azok a földterület tulajdonjogára - védetség hiányában - az Ámt. 25. §-ának (1)-(2) bekezdése alapján igényt tarthattak volna. Ez a rendelkezés természetesen nem érinti azokat a jogosultakat, akik az említett földalapokból már hozzájutottak a földtulajdonukhoz, hiszen ők ebben a vonatkozásban érdekelteknek már nem tekinthetők. Akik azonban érdekeltek, a javaslat előírásaitól közös megállapodással eltérhetnek. Megállapodhatnak tehát pl. abban, hogy a kisajátítási kártalanítás összegét nem, vagy legalábbis nem teljes mértékben, illetőleg eltérő arányban osztják fel egymás között. Ez utóbbira adott esetben okul szolgálhat az is, hogy az érintettek közül egyesek inkább a még magántulajdonba adható földterületekre, míg mások a kártalanítás összegére tartanának igényt.”

<sup>17</sup> A földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény módosításáról szóló 1999. évi XLIX. törvény 9. §-ához



<sup>18</sup> Vsz. 4. § (1) bekezdés első mondata szerint: „A törvény hatálya alá tartozó és törvény alapján már magántulajdonba került földterületeket - a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel - 2015. december 31-ig az állam javára - az irányadó jogszabályok szerint - ki kell sajátítani, és a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv (a továbbiakban: igazgatóság) vagyonkezelésébe kell adni.”

<sup>19</sup> A Vsz. eredetileg a törvény hatálybalépésétől számított 6 éven belüli időpontot (vagyis 2001. november 15-ét) határozott meg. Ezt először 2006. december 31-ére (a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény 94. § (2) bekezdése); majd 2007. december 31-ére (az egyes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi feladat- és hatásköröket megállapító törvények szervezetváltozással összefüggő módosításáról szóló 2005. évi CXXXI. törvény 29. § (1) bekezdése); ezt követően 2010. december 31-ére (a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2006. évi CXXI. törvény 11. § (1) bekezdése); utána 2013. december 31-ére (a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2010. évi CLIII. törvény 20. § (1) bekezdése); legvégül az idei év elején a jelenlegi időpontra változott (a Magyarország 2012. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXVI. törvény 39. § (1) bekezdése).

<sup>20</sup> Vsz. 5. § (2) bekezdése

<sup>21</sup> Az 1999. június 5-én hatályba lépett földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény módosításáról szóló 1999. évi XLIX. törvény 9. §-a

<sup>22</sup> Lásd a 19. lábjegyzetet.

<sup>23</sup> 1995. november 25.

<sup>24</sup> Az éves költségvetési törvényekben „természetvédelmi kártalanítás” jogcímen szereplő előirányzatok (millió forintban):

Év	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Millió Ft	150	150	100	80	52,0	28,8	17,8	94,2	2094,2

<sup>25</sup> Lásd a 2007., 2011. és 2012. évi költségvetés megalapozó törvényt módosításokat.

<sup>26</sup> Lásd Magyarország 2012. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXVI. törvény 39. §-át és indokolását.

<sup>27</sup> A Korm. határozat alapján a költségvetésen belüli átcsoportosítás történt „A Nemzeti Földalappal kapcsolatos bevételek és kiadások”, illetve a „Vidékfejlesztési Minisztérium” fejezetei között.

<sup>28</sup> Nfatv. 1. § (1) bekezdés

<sup>29</sup> Kisajátításnak – többek között – akkor van helye, ha az ingatlan tulajdonjogának megszerzése adásvétel - törvényben meghatározott esetben csere - útján nem lehetséges.

<sup>30</sup> Fkbt. 12/C. § (1) bekezdés

<sup>31</sup> Fkbt. 12/C. § (3) bekezdése szerint „A földrészletek hasznosítása során befolyt ellenértéket az igazgatóság az (1) bekezdésben meghatározott jogosultak között, igényjogosultságuk arányában osztja fel. Az (1) és (5) bekezdés szerinti kisajátítási kártalanítás összegének kifizetéséig az igazgatóság a tulajdonosi jogok gyakorlása fejében évenként előre a korlátozással arányban álló kártalanítást fizet az arra jogosultaknak.”

<sup>32</sup> Az Alkotmánybírósági rövidítés szerint Ftv.

<sup>33</sup> A Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény alapján.

<sup>34</sup> Lásd korábbiakat. Ezek szerint a határidő az Tkbt. 12/C. §-ának hatályba lépéskor 2000. november 25-e volt, ami előbb 2006. december 31-ére, majd 2007. december 31-ére, ezt követően 2010. december 31-ére, utána 2013. december 31-ére módosult, és jelenleg 2015. december 31-e.

<sup>35</sup> A Vsz. 4. § (1) bekezdése szerint: „A (...) törvény alapján már magántulajdonba került földterületeket (...) 2015. december 31-ig az állam javára - az irányadó jogszabályok szerint - ki kell sajátítani, és a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv (...) vagyonkezelésébe kell adni.”

<sup>36</sup> Az Nfatv. 21. § (3c) bekezdése szerint „Nyilvános pályáztatás mellőzésével kell a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv vagyonkezelésébe adni azt a földrészletet, melynek a) állami tulajdonba vételére a védett természeti területek védettségi szintjének helyreállítása vagy természetvédelmi célok megvalósítása érdekében került sor, (...)”.

<sup>37</sup> A széljegy ugyanakkor nem jogbejegyzés, hanem olyan eljárásjogi eszköz, ami az ingatlanügyi hatósági eljárásra vonatkozó kérelem beérkezését és a kérelmek sorrendjét tanúsítja.

<sup>38</sup> A Vsz. 4. § (1) bekezdésének második mondata szerint: „A kisajátítást az igazgatóság köteles kezdeményezni, illetőleg kérni.”

<sup>39</sup> A Vsz. 5. § (2) bekezdése szerint „A kisajátítást a 4. § (1) bekezdésében foglaltak teljesítését megelőzően, legkésőbb azonban 2015. december 31-ig kell végrehajtani.”

<sup>40</sup> A Vsz. 5. § (1) bekezdése szerint „Az 1. § (1) bekezdésének b) pontjában és a 2. § (1) bekezdésében

*meghatározott földterületek vonatkozásában – a (2) bekezdés szerinti eltéréssel és a 4. § (2) bekezdésének kivételével – a 4. §-ban foglalt rendelkezéseket kell alkalmazni”*

<sup>41</sup> A földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény módosításáról szóló 1999. évi XLIX. törvény 9. §-ához.

<sup>42</sup> „Üres jog”

<sup>43</sup> A Vszt. 4. § (1) bekezdésének második monda szerint „A kisajátítást az igazgatóság köteles kezdeményezni, illetőleg kérni.”

## **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-3739/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Szajbély Katalin

### **Az eljárás megindítása**

A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztos-helyettes hívta a figyelmemet a Hír TV Célpont című adásában 2012. március 30-án „Felzárkóztató” címmel bemutatott riportra. A biztos-helyettes kifejtette: megítélése szerint a riport előítéletes, megbélyegző a roma közösség számára, annak sugalmazása szerint a roma közösség gyakorlatilag azonosítható egy bűnözői csoporttal.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban Ajbt.) 1. § (2) bekezdése értelmében tevékenységem során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordítok a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak a védelmére. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése értelmében az ombudsman hivatalból eljárást folytathat, amely természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Tekintettel arra, hogy a műsorszám felvetette az emberi méltósághoz való jognak, valamint az egyenlő bánásmód követelménye sérelmének gyanúját, hivatalból vizsgálatot indítottam annak tisztázására, hogy az ilyen esetekben hatáskörrel rendelkező Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) Médiatanácsa (a továbbiakban: Médiatanács) milyen intézkedéseket tett a kérdés vizsgálatával összefüggésben. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkerestem a Médiatanács elnökét.

### **A megállapított tényállás**

1. A tényállást a Médiatanács elnökének tájékoztatása és az annak mellékleteként megküldött dokumentumok alapján állapítottam meg.

A Médiatanács elnökétől – a vizsgált műsorszámmal kapcsolatos álláspontjának bemutatásán túl – a következő kérdésekben kértem tájékoztatást:

- Érkeztek-e a műsorszámmal kapcsolatosan megkeresések, vagy panaszok a Médiatanácsához?
- Indult-e az NMHH eljárás a műsorszámmal kapcsolatban?
- A panasszal érintett műsorszámot, hányszor, milyen időpontokban mutatta be a műsorszolgáltató?
- A műsorszám bemutatása a kiskorúak személyiségfejlődésére milyen hatást gyakorolt?
- Álláspontja szerint a bemutatott felvétel megfelelt-e a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény

rendelkezéseinek?

- Milyen intézkedéseket tesznek, illetve terveznek a jogsértés orvoslása, a további jogsértések megelőzése érdekében?

A Médiatanács elnöke az alábbiakról tájékoztatott.

A Hír Televízió Zrt. (a továbbiakban: Médiaszolgáltató) Hír TV csatornája által 2012. március 30-án sugárzott „Célpont” című műsor számának „Felzárkóztató” című összeállítása három alkalommal került műsorra: elsőként 2012. március 30-án 22:32:15-kor, majd március 31-én 18:31:40-kor, végül április 1-jén 10:06:30-kor. A riporttal kapcsolatban a Hatósághoz bejelentések nem érkeztek, azonban ombudsmani megkeresésre a Hatóság elvégezte a műsor szám hatósági ellenőrzését.

A „Célpont” a Hír Televízió oknyomozó politikai magazinműsora (politikai tájékoztató műsor szám), amely műfajánál fogva nem tartozik a „klasszifikációköteles” műsor számok közé.<sup>1</sup> A Médiatanács megállapította, hogy a műsor számban megjelenő bemutatási módok és reprezentációk egyébként sem rendelkeztek olyan tulajdonságokkal, amelyek túlzottan félelemkeltőek vagy káros magatartásmintát propagálóak lettek volna, azaz a műsor szám a kiskorúak személyiségfejlődésére nem volt káros hatással.

A Médiatanács a műsor szám tartalmi vizsgálata alapján ugyanakkor arra a következtetésre jutott, hogy az összeállítás kapcsán felmerülhet a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Smtv.) 14. § (1) bekezdésében foglalt, az emberi méltósághoz való alkotmányos alapjog, továbbá a 17. § (1) és (2) bekezdésében foglalt gyűlöletkeltés illetve kirekesztés tilalmának megsértése. Ennek okán a Médiatanács 1469/2012. (VII.25.) számú végzésével hatósági eljárást indított a Médiaszolgáltatóval szemben.

A Médiatanács a hatósági eljárás során jogsértést nem tárt fel, ezért 1640/2012. (IX.12.) számú végzésében a Médiaszolgáltatóval szemben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 31. (1) bekezdés j) pontja alapján az eljárást megszüntette. A Médiatanács elnöke válaszelevelében hangsúlyozta: az a tény, hogy a Médiatanács a kifogásolt műsor számot és annak ismétléseit nem minősítette jogsértőnek, nem jelenti egyben azt, hogy a Médiatanács a műsor számban elhangzottakkal egyetértene, a kifejezésre juttatott véleményekkel azonosulna.

Az eljárást megszüntető végzés indokolásában a következők olvashatóak:

A „Célpont” című oknyomozó magazinműsor 2012. március 30-i adása a „roma-magyar együttélés problémáját” tűzte napirendre.

A végzés részletesen ismertette a műsor tartalmát.

A műsor vezető a következő szavakkal vezette fel a riportműsort:

*„Rettegő nyugdíjasok Kerecsenden, lopás, rablás, önkényes lakásfoglalás mindennapos esetek. Milliókat költött az állam a roma közművelődési programra, de a beköltözőket nem sikerült felzárkóztatni megbélyegzett cigányok a Dankó Pista utcában. A Jobbik gyöngyöspatai forgatókönyvet emleget az LMP és a jogvédők még nem értek ide. Célpontban gádzsik és romák Hevesben. Hevesben a Célpont. Bárhová mehettünk volna a megyében, de Kerecsendről jöttek a hírek. Lopás, rablás, helyszíni bejárást tartottunk Kerecsenden lassan halad a roma felzárkóztatás, a Heves megyei falu ugyan nyert támogatást különböző programok beindításához, de a pénz egyre kevesebb, a probléma pedig egyre több. Tudjuk, hogy ebből a riportból nagy balhé lesz, de akkor sem mondhatunk mást, mint azt hogy Kerecsenden durvul az élet.”*

Elsőként egy önkényes lakásfoglalással kapcsolatos esetet járt körbe a műsor. Mivel a ház lakatlan volt, a szomszédot kérdezték az incidensről, aki elmondta, fél, mert egyedül él, idősebb, egyedülálló nő. Később elmondta, hogy a lakása melletti házból szerelés és kopácsolás hangjai

hallatszottak, majd égettek. A szomszédban zajló eseményekhez hasonló ügyek azóta szaporodtak meg, amióta ekkor még pontosabban nem körülírt személyek jelentek meg a környéken. A riporter később megjegyezte, hogy az interjúalany nem ok nélkül retteg, hiszen előzőleg már többször kirabolták, ezt a riportalany is elmondta.

Ezt követően a polgármester beszélt az önkényes lakásfoglalókról. Elmondása szerint egyikük éppen a napokban szabadult a börtönből, továbbá két lakatlan házat törtek fel, ahonnan elsősorban fémtárgyakat tulajdonítottak el.

A helyi mezőőr is nyilatkozott, aki kijelentette, hogy a falu 70 százalékát már meglopták, ezzel összefüggésben elmondta: *„a legnagyobb probléma a cigánysággal van, 98 százalékban, esetleg 2 százaléka magyar, azért magyarban is van azért ilyen, aki nem igazán tisztességes, de zöme cigányság, őnekik aztán semmi sem szent már most.”* A műsorvezető elmondása szerint a mezőőrrre *„már sarlóval és botokkal is rátámadtak tolvajok, az ügy egyelőre folyamatban van. A helyi gombaüzemből is sok fémnek kelt lába, de fákat is kivágtak a területről.”*

Később a helyi termelési vezető azt hangsúlyozta, hogy vannak „köztük” nagyon dolgos és jó műszaki szakemberek is. Ezt követően a szerkesztő megjegyezte, hogy a településen alig akadt olyasvalaki, akit nem ért volna valamilyen kár. Majd bemutattak egy elhagyott házat, ahonnan leszerelték a vízórárt, amit elmondásuk szerint pár ezer forintért lehet értékesíteni a fémkereskedésekben. Később több helyi lakos is megszólalt, egyikük a következő szavakat használta: *„...ezeknek a cigányoknak olyan uralmuk van, hogy én sehol sem vagyok, itt vannak, itt vannak a számba, itt lopnak, itt röhögnek.”* Egy roma asszony is nyilatkozott, aki a szomszéd utcából „menekült” egy másik utcába, mivel eredeti lakóhelyén már elviselhetetlen volt a helyzet. Nyilatkozata szerint tőle fát loptak.

A későbbiekben a polgármester próbálta megvilágítani a konfliktusok gyökerét, aki kifejtette azon véleményét, hogy *„a roma lakta településeken, ahol nagy számban élnek romák, ott igenis indokolt az állandó rendőri jelenlét, azért, hogy ne legyen baj.”* Hangsúlyozta, hogy általában nem a tősgyökeres, itteni roma lakossággal van baj, nem az idősebbekkel, hanem a beköltözők okozzák a problémát.

Ezt követően a nézők a „cigánysor” lakóival ismerkedhettek meg. Beszámoltak arról, hogy a környék kertjeit önkormányzati segítséggel felszántották, ahol veteményezésbe fogtak. A képsorokon az utca lakói a földjeiken dolgoztak, egyikük bemutatta, milyen terményeket ültettek el. Majd egy kisebbségi önkormányzati képviselő nyilatkozott. Álláspontja szerint a településen történt lopások indokolatlanul nagy figyelmet kaptak, amely egy bizonyos személynek köszönhető, aki nem szereti a romákat. A „médiakampány” hatására rendkívül rossz kép alakult ki a településről és az itt élő romákról. Később a „cigánysor” lakói nehéz anyagi körülményeiket mutatták be, elhangzott, hogy a szociális segélyből nem lehet megélni, több háztartásban is kikötötték a villanyt és a vizet. Egy másik lakó a rendőrség visszaéléseiről beszélt. Elhangzott, hogy a településen többen a Jobbik képviselőitől kértek segítséget, a riportban egymást követően két, a párthoz tartozó országgyűlési képviselő is megszólalt. Schneider Tamás szerint a „cigány felzárkóztatásra” elköltött 340 millió forint *„nem látszik meg a település lakosain, illetve a roma lakosságon”.* Zagyva György Gyula elmondta, hogy megvannak a terveik a településen Gyöngyöspata mintájára.

Az ellenzéki felvetésekre Balog Zoltán akkori államtitkár reagált. Álláspontja szerint a Jobbik megoldása csak zülleszt a közösségeket, rombolni mindig könnyebb, mint építeni.

A riport végén a szerkesztő elmondta, hogy mind a Lehet Más a Politika képviselőjét, mind Horváth Aladárt megpróbálták megszólaltatni a kérdésben. A parlamenti párt képviselői nem kívántak nyilatkozni, az ismert roma jogvédő pedig nem vette fel a telefont.

A műsorvezető a következő szavakkal zárta a riportot: *„Riportunk után biztos lesz, aki*

*sztereotípiák erősítését, rasszizmust emleget, de ezt már megszoktuk, de legalább szó lesz a kerecsendiek problémáiról.”*

A Médiatanács az ügy érdemében a *következő megállapításokra* jutott:

Az Smtv. 14. § (1) bekezdésében foglalt emberi méltóság követelményével összefüggésben utalt az Alaptörvény II. cikkére, amely kimondja az emberi méltóság sérthetlenségét. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az emberi méltósághoz való jog a legátfogóbb személyiségi jog, minden más személyiségi jog ún. anyajoga, amiből bármely, akár a törvényekben nevesített, akár nem nevesített személyiségi jog védelme levezethető.

Az Alkotmánybíróság 23/1990. (X. 31.) számú határozata szerint az emberi méltóság, mint emberi alapjog tartalma a következő: „Az emberi méltóság, mint a személyiség integritása az emberi étellel együtt az emberi lényeket jelenti. A méltóság ember voltunknak és értékünknek felelő, és feltétlen tiszteletet parancsoló volta, emberi lényünk rangja. Az emberi jogok katalógusában, és a modern alkotmányokban az emberi élet, és méltóság ezért elsősorban nem is mint alapjogok, hanem mint a jogok forrásai, mint jogon kívüli értékek szerepelnek, amelyek sérthetetlenek.” A Médiatanács hivatkozott továbbá az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) számú határozatára: „az emberi méltóság azt jelenti, hogy az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá.”

A végzés utal továbbá a 165/2011. (XII. 20.) AB határozatra, amely megállapítja, hogy a média „rombolást tud végezni az emberi jogok, különösen az embert méltóság tiszteletének kultúrájában”, tehát e kultúra védelme lehet a médiaszabályozás célja.

A Médiatanács leszögezte: bár a riportban megszólaltatott személyek egy része a bűncselekmények elkövetőiként a romákat nevezte meg, a település polgármestere, a helyi kisebbségi vezető és egy termelési vezető megnyilatkozásai útján tisztázódott az is, hogy a településen elkövetett bűncselekmények nem az egész roma közösség, hanem csak néhány személy számlájára írhatók. A témával kapcsolatban a település néhány roma polgárát is megszólaltatták, a megkérdezettek többsége a pénztelenségben látta a problémát. Az összeállításban az is elhangzott, hogy a polgármester a 2005 óta tartó több elemből álló felzárkóztatási programot sikeresnek tartja, és az érintett utca lakóiról készült képsorok bemutatása alatt a narrátor elmondta, hogy van, aki kosárfonásból keresi meg a kenyérre valót, a kerteket már önkormányzati segítséggel felszántották, sokan veteményezésbe fogtak.

A Médiatanács értékelése szerint a riportban alkalmazott szerkesztési mód, a téma több oldalról történő körüljárása, és – a nyilatkozatok által – a problémák közelebbi azonosítása elősegítette a téma megfelelő feldolgozását. A műsorszám feldolgozási módja utal arra, hogy az nem az egész kisebbséget jellemző vélemény kialakítására irányult. Valóban szó esett a romák által elkövetett lopásokról, azonban az összeállítás a nyilatkozatok révén tisztázta, hogy azok nem a település teljes roma lakosságára vonatkoznak. A megszólaltatott roma lakosok útján az is kifejeződött, hogy a bizonyos bűnelkövetések a cigányság részéről is ismertek.

A Médiatanács álláspontja szerint tehát a műsor a hazai roma kisebbséget nem egy homogén, kizárólag negatív tulajdonságokkal bíró, a társadalom által – etnikai származásuk miatt – elítélt közösségként mutatta be. Igaz ugyan, hogy a műsor elsősorban a roma közösség egy részében tapasztalható problémákra reagált, és szót ejtett romák által elkövetett bűncselekményekről, egyéb elítélendő magatartásformákról, de ez legfeljebb a roma közösség egy részével, egyes tagjaival szemben volt alkalmas a nézők véleményének negatív irányba terelésére. Azaz, a műsor nem általánosított, nem bélyegzett meg egy teljes társadalmi csoportot, hanem annak egyes elemeiről nyilatkozott.

A Médiatanács értelmezése szerint „a műsor azt az üzenetet közvetíti, hogy a probléma

nem a romák-nem romák közti együttélés során merül fel, hanem a társadalmi együttélés normáit tiszteletben nem tartó romák, illetőleg mindenki más között húzódik.” Álláspontja szerint a műsorban megszólalt roma származású nő ékes bizonyítéka annak, hogy a problémát nem az etnikai hovatartozás jelenti, hanem az együttélés szabályainak betartása, tiszteletben tartása, avagy azok semmibe vétele.

*A fentiekre tekintettel a Médiatanács megállapította: az összeállítás nem volt alkalmas a roma közösség emberi méltóságának megsértésére.* A riport nem közvetített olyan tartalmat, amely a cigányság emberi mivoltát megkérdőjelezte volna, és az összeállítást egészét – nem pedig részleteket – tekintve, az sem állapítható meg, hogy a műsorszám az egész roma közösségre jellemző, faji alapú kollektív jellemvonással ruházta volna fel az etnikai kisebbséget. A Médiatanács álláspontja szerint a műsorszám *nem egységesen tünteti fel* antiszociális, összeférhetetlen, bűnözői életvitelű közösségként a cigányságot, mindössze a roma kisebbség egyes, a problémát testközelből megélt tagjainak véleményét közvetíti a közönség felé. Az emberi méltóság sérelméről a végzés értelmében az ehhez hasonló műsorokban akkor lehetne szó, ha a műsor *egy teljes társadalmi csoport* (a teljes roma közösség) *másodrendűségére, egyenlő emberi méltóságától való megfosztására, annak hiányára vonatkozó tartalommal bírt volna.* Az emberi méltóság értéke ugyanis azáltal sérül, ha a nézők olyan véleményeket hallhatnak, amely alapján az nem egyenlő, nem általánosan érvényesülő, nem korlátozhatatlan, arról le lehet mondani, azt áruba lehet bocsátani. A Médiatanács utal arra is, hogy a nézőket nem lehet elzárni a vitás, feszült közéleti kérdésekkel kapcsolatos véleményektől. A dokumentumfilm így nem közvetített olyan tartalmat, amely miatt indokolt lehetne a hatósági fellépés a minden embert egyenlő mértékben és módon megillető emberi méltóság intézményes védelme érdekében.

Az előbbieken kifejtettek alapján a Médiatanács megállapította: a műsorszám – azon túl, hogy az emberi méltóság megsértésére nem volt alkalmas – nem keltett gyűlöletet a roma közösség ellen, és e kisebbség kirekesztésére sem irányult.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság 1006/B/2001. számú AB határozatában – amelyet e tekintetben a 165/2011. (XII. 20.) AB határozat is megerősített – a médiaszabályozásbeli gyűlöletkeltés tényállását a büntetőjogi gyűlöletre uszítással azonosította, a Médiatanács is eszerint járt el.

A gyűlöletkeltés tartalmának meghatározásakor a Médiatanács a büntetőjogi kontextusban született 30/1992. (V. 26.) AB határozatban megfogalmazottakat tekinti irányadónak, amely szerint gyűlöletkeltés alatt nem valamely kedvezőtlen és sértő vélemény kinyilvánítása, hanem olyan megnyilatkozások, „lázongó kifakadások értendőek amelyek alkalmasak arra, hogy az emberek nagyobb tömegében a szenvedélyeket oly magas fokra lobbantsák, amelyből gyűlölet keletkezvén, a társadalmi rend és béke megzavarására vezethet”.

A végzés utal továbbá a 1006/B/2001. számú AB határozatra, amely szerint „A rasszizmust, a gyűlöletkeltést (gyűlöletbeszédet) , a kirekesztést és a személyekkel, valamint az egyes társadalmi csoportokkal szembeni diszkriminációt – és az arra való felhívást – számos nemzetközi dokumentum ítéli el. Nemzetközi dokumentumok azt is rögzítik, hogy az államoknak hatékony intézkedéseket kell tenniük a jogsértések megakadályozására, illetve kifejezetten kimondják azt is, hogy a személyek jogai – így adott esetben a véleménynyilvánítási szabadság is – mások jogainak, szabadságainak, becsületének a védelmében bizonyos korlátozásoknak vethetők alá.” Az 1006/B/2001. AB határozat indokolása a véleménynyilvánítás szabadságának a gyűlöletkeltő tartalmak tekintetében történő jogszerű korlátozhatósága kapcsán kimondja továbbá: „A gyűlöletkeltés a különbözőséghez való jog, a kisebbségek védelmének a tagadása, a konfliktusok erőszakos megoldásának az érzelmi előkészítése. Visszaélés a véleménynyilvánítás szabadságával, az emberek meghatározott csoportjának egy kollektivitásnak olyan intoleráns

minősítése, amely nem a demokrácia, hanem a diktatúra jellemzője.” A határozat rögzítette továbbá. „A gyűlöletkeltés legszélsőségebb, már ténylegesen bekövetkezett kártékony hatását bizonyító történelmi és jelenkori tapasztalatok mellett figyelembe kell venni azokat a mindennapi veszélyeket is, amelyek a gyűlölet felkeltésére alkalmas nézetek, eszmék korlátok nélküli kinyilvánításával járnak. E megnyilvánulások akadályozzák, hogy az emberek bizonyos közösségei harmonikus kapcsolatban éljenek más csoportokkal. [...] A véleménynyilvánítás és sajtószabadság körében az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltés alkotmányos védelemben részesítése feloldhatatlan ellentmondásban lenne az Alkotmányban kifejezésre jutó politikai berendezkedéssel és értékrenddel, a demokratikus jogállamiságra, az emberek egyenlőségére, egyenlő méltóságára, valamint a diszkrimináció tilalmára, a lelkiismereti és vallásszabadságra, a nemzett etnikai kisebbségek védelmére, elismerésére vonatkozó alkotmányos tételekkel.”

A Médiatanács hivatkozott továbbá a 165/2011. (XII.20.) AB határozatra is, amely szerint „fogalmilag kizárt a demokratikus közvélemény kiépítésének, fenntartásának eszközeként az olyan médiatartalom, amely tagadja a demokrácia intézményes, alapvető jogokhoz kapcsolódó alapértékeit. Nem szolgálja a demokratikus véleményképzést és döntéshozatalt az olyan médiatartalom, amely a demokrácia értékeivel ellentétes nézeteket hirdet”

A Médiatanács hangsúlyozta: a demokratikus nyilvánosság által megkövetelt vélemény- és sajtószabadság kiterjed a sértő, akár szélsőséges álláspontok közzétételének lehetőségére is. A szélsőséges vagy sértő véleményekkel szembeni tolerancia pedig a demokratikus vita hatékonyabbá tételét segíti elő.

Az Smtv. 17. § (2) bekezdésében rögzített tilalommal összefüggésben a Médiatanács deklarálta: kirekesztő tartalmat az az üzenet hordoz, amely egy adott közösség elszigeteltségét, a társadalom egyéb rétegeitől való idegenségét, különállóságát igyekszik elérni. Mindez megvalósulhat egy műsorszám által annak eredményeképpen, hogy a célzott réteggel kapcsolatosan esetlegesen meglévő sztereotip gondolatok, vélemények felerősítésére válik alkalmassá, avagy erre irányul. Akkor minősülhet egy tartalom kirekesztőnek, amennyiben annak kinyilvánítója arra törekszik, hogy az adott közösség tagjait valamilyen formában megakadályozza abban, hogy alkotmányos jogait érvényesíthesse, illetőleg megnehezítse. Az ilyen szándék végső soron az adott közösség tagjainak a mindenki mással egyenlő mértékben megillető méltósághoz való jog érvényesülését, érvényesíthetőségét ássa alá.

A Médiatanács hangsúlyozta: az emberi méltóságot sértő tartalmak képesek megvalósítani a kirekesztés tényállását, és fordítva, azonban az Smtv. 14. (1) bekezdésben és 17. § (2) bekezdésben meghatározott tényállások külön-külön is megvalósulhatnak. Elképzelhető olyan tartalom, amely egy közösség társadalomban való elszigetelését olyan módon propagálja, amely nem jár egyenlő méltóságuk megkérdőjelezésével (ezáltal a közönség joga a méltóság értékét tiszteletben tartó tartalmakhoz nem sérül), illetve érhet egy közösséget olyan sérelem, amely a méltóság értékét vonja kétségbe, de anélkül, hogy az kirekesztésnek minősülne.

A Médiatanács kifejtette: a vizsgált műsorszám a fentebb is említett szerkesztési elvek, módszerek alkalmazásával nem irányult a roma kisebbség társadalmi normákat elvető csoportként való bemutatására. A hatósági fellépés azért sem tekinthető indokoltnak, mert *a műsor magát a társadalmi problémát, annak okait igyekezett körüljárni lehetséges megoldásokat keresve, és nem pedig a problémák elmélyítésére alkalmas, a roma kisebbség többségi társadalom általi elszigeteltségének megerősítésére alkalmas tartalmakat közvetített.* Egy adott médiatartalom jogszerűségének megítélésekor különös súlya van annak, ha a tartalom fontos, vitatott közéleti kérdéssel kapcsolatos. Egy ilyen témában született megnyilvánulás – az alkotmányos és a hatósági, valamint a bírósági gyakorlat szerint is – kevésbé korlátozható, mint

más tartalmak.

A fentiek alapján a Médiatanács megállapította: a műsorszám az emberi méltóság megsértése mellett nemcsak a gyűlöletkeltésre, hanem kirekesztésre sem volt alkalmas a roma közösséggel szemben, hiszen eleve nem annak egészét, hanem csak egy részét állította be negatív színben, az elítélendő jelenségeket pedig nem faji alapon ítélte meg, illetve nem a közösség kulturális beállítottságának tudta be (tekintettel a jelentős számban felmutatott pozitív példákra is). Nem vitás, hogy a műsor provokatív, vitára ingerlő volt, többek érzékenységét sérthette, és egy régóta vitatott közéleti-politikai kérdéssel foglalkozott, de a sajtószabadság joga elsősorban éppen az ehhez hasonló vélemények számára biztosít védelmet.

A Médiatanács a műsorszám részletes vizsgálata során tehát *jogsértést nem tárt fel, ezért az eljárást megszüntette.*

### **Az érintett alkotmányos jogok és követelmények**

- a jogállamiság és jobbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*];
- az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk *„Az emberi méltóság sérthetetlen.”*];
- a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság [Alaptörvény IX. cikk *„Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”* *„Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.”*];
- 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 gyermek 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.”*]

### **Alkalmazott jogszabályok**

- 1) a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (Smtv.);
- 2) a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.)

Az alkalmazott jogszabályok tekintetében utalni szükséges arra, hogy a műsorszám sugárzását követően módosult az Smtv. emberi méltóság védelmét biztosító 14. §-a valamint az emberi jogok védelmét deklaráló 16. §-a<sup>2</sup>. Az ügy megítélésére irányadó rendelkezés értelmében a 14.§ előírta, hogy „a médiatartalom-szolgáltatónak az általa közzétett médiatartalmakban, illetve azok készítése során tiszteletben kell tartania az emberi méltóságot.” Az utóbb elfogadott módosítás értelmében „a médiaszolgáltatónak az általa közzétett médiatartalomban tiszteletben kell tartania az emberi méltóságot.” Az Smtv. a műsorszám sugárzásakor hatályos 16. § értelmében „a médiatartalom-szolgáltató köteles tiszteletben tartani az alkotmányos rendet, tevékenysége során nem sértheti az emberi jogokat.” Az Smtv. 2012. június 19-től hatályos módosítása értelmében „a médiatartalom nem sértheti az alkotmányos rendet.”

Jelentésemben a műsorszám közzététele időpontjában hatályos rendelkezéseket tekintem



irányadónak.

## **Megállapításaim**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott jogoknak (a továbbiakban: a Magyarországon élő nemzetiségek jogai), valamint a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére.

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.

A Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa az NMHH önálló jogi személyiségű szerveként ellátja az Mttv.-ben előírt médiahatósági feladatokat, az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján – közigazgatási szervként – hatóságnak minősül, amelyre az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *kiterjed*. A közszolgáltatónak nem minősülő médiaszolgáltató eljárása – hatáskör hiányában – nem képezte tehát vizsgálatom tárgyát, kizárólag a Médiatanács eljárását vizsgáltam a tekintetben, hogy megfelelően eleget tett-e alkotmányos és törvényes alapjogvédelmi kötelezettségének.

### **II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében**

**1.** 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 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”.

A jelentés módszertanában egyaránt épít a korábbi, médiaügyekben kikristályosodott alapjogi érvrendszerre, valamint a téma speciális jellege okán támaszkodik a korábbi kisebbségi ombudsman által a nemzetiségi kérdések szociológiai-szociálpszichológiai beágyazottságára tekintettel gyakorta alkalmazott segédtudományokra is.

**2.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján *az ember sérthetetlen és*

*elidegeníthetetlen alapvető jogait* tiszteletben kell tartani, védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Az Alkotmánybíróság már a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kifejtette, hogy „a jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. [...] Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. [...] Az állami szervek számára alkotmányos kötelesség ezen munkálkodni”

Az Alaptörvény II. cikke arról rendelkezik, hogy *az emberi méltóság sérthetetlen*. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.

Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ún. „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásának tekinti. 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.<sup>3</sup>

„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 instrumentálva 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.”<sup>4</sup>

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 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.[...]”<sup>5</sup> Nem minden különbségtétel tilos tehát, hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetések.<sup>6</sup>

A két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak *egy objektív intézményvédelmi oldala*. Az egyén szubjektív (alanyi) jogának biztosításával, védelmével és érvényesülésével összefüggő tágabb értelemben vett pozitív állami kötelezettségeket összefoglalóan objektív állami intézményvédelmi kötelezettségnek nevezzük. Az objektív intézményvédelmi kötelezettség a negatív és pozitív állami kötelezettségekhez képest

komplementer jellegű, vagyis feltételezi a szubjektív jog meglétét. Az Alkotmánybíróság töretlen és álláspontom szerint továbbra is irányadó megállapítása szerint az állam részéről garanciális feladatai ellátásához szükséges, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket nemcsak önmagukban, az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, hanem a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az intézményvédelmi kötelezettségnek az Alkotmánybíróság szerint az alapjogokhoz kapcsolódó *értékekre* is ki kell terjednie.<sup>7</sup>

Az Alkotmánybíróság későbbi döntéseiben hangsúlyozta továbbá, hogy az emberi jogok médiahatóság általi védelme sajátos intézményvédelmi eljárás. Az emberi jogok védelmére indított eljárásokban a médiahatóság ugyanis nem személyhez fűződő jogokról dönt, hanem annak megállapítására jogosult, hogy az egyes műsorok témája, jellege, nézőpontja nem sérti-e az emberi jogokban megjelenő értékeket.<sup>8</sup> Számos korábbi ombudsmani jelentés leszögezi, hogy az állam alapjogvédelmi kötelezettségének érvényesítése során kiemelt jelentősége van a mindenkori médiahatóságnak.<sup>9</sup> Az emberi jogok, különösen az emberi méltósághoz való kiemelt jelentőségű alkotmányos jog sérelme esetén a hatáskörrel rendelkező médiahatóság köteles – a jogállam megvalósításán ez által is munkálkodva – a törvényben biztosított hatósági eszközeikkel élni.

Az állam és annak szervei – köztük a mindenkori médiahatóság – tehát alapjogvédelmi kötelezettségük keretében kötelesek annak elősegítésére, hogy általános jelleggel biztosítsák az egyenlő méltóság elvének érvényesülését azon csoportok és tagjaik vonatkozásában is, akik a társadalomban széles körben jellemző előítéletek okán hajlamosak arra, hogy sztereotip gondolkodásminták és előítélet-motivált cselekmények áldozataivá váljanak, ezáltal akadályoztatva vannak abban, hogy életüket egyenlő méltóságú személyként teljesítsék ki.

**3.** Az előítéletek, a diszkrimináció visszaszorításában fontos szerepe van a *tényszerű, világos kommunikációnak*, amely a társadalomban jellemző, gyakran sztereotip, előítéleteken alapuló megközelítésmód helyett *olyan tények közlésén, összefüggések megvilágításán alapul, amelyek alkalmasak arra, hogy árnyalják a társadalomban mintegy evidenciaként kezelt jelenségeket, összefüggéseket.*

Az Alkotmánybíróság már az 30/1992. (V. 26.) AB határozatban rámutatott, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, „anyajoga” többféle szabadságjognak, az ún. „kommunikációs” alapjogoknak. Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás és a sajtószabadság, amely utóbbi felöleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát.

Ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az individuum, hanem a társadalom életében is megmutatkoztak és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.

*Az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív joga mellett a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség is e jog részét képezi.*

A szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nemcsak a sajtószabadságra, oktatási szabadságra stb. vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé

illeszti. *Ezért a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait a jogalkotónak úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék.* Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „a sajtó szabadságát arra figyelemmel kell garantálnia az államnak, hogy a sajtó a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze. Ahogy a sajtószabadság a véleménynyilvánításhoz való jogból mint anyajogból vezethető le, úgy a véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett volta is annyiban vonatkozik a sajtó szabadságára, amennyiben az a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogát szolgálja.”<sup>10</sup>

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát sem a véleménynyilvánítás, sem a sajtószabadság nem korlátozhatatlan alapjog. A szabad véleménynyilvánítás jogának – kitüntetett szerepe miatt – azonban igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni a sajtószabadság vonatkozásában az Alkotmánybíróság leszögezte: „a sajtószabadság korlátozása általában nem ellentétes az Alkotmánnyal, ha ilyen rendelkezés szükséges és az elérni kívánt cél fontossága arányban van az alapvető jog sérelmével, az államnak egy másik alapvető jog védelmére vonatkozó kötelezettsége pedig alapja lehet a sajtószabadság korlátozásának”<sup>11</sup>

A Testület kifejezetten a (gyűlöletkeltés fogalmi szintjét el nem érő) méltóságsértő és kirekesztő magatartások tekintetében mondta ki, hogy „a véleménynyilvánítási és a sajtószabadság (illetve az annak részét képező szerkesztési szabadság) nem abszolút érték, és nem terjed ki a jogsértő magatartások készítésére és sugárzására. A közérdekű kérdések vitája terén a szólásszabadság tág körű ugyan, viszont a közösségek és egyes tagjaik méltóságát durván sértő műsorok tilalma és szankcionálása ezeket is behatárolja. Azáltal, hogy a média a legszélesebb nyilvánosságot biztosítja a legkülönbözőbb vélemények számára, és napjainkban ez képezi a legfontosabb információforrást, a szólásszabadság egyéb megnyilvánulási formáihoz képest a médiában megjelenő véleményeknek sokszoros a hatása, rendkívül nagy a befolyása az emberek gondolkodására, a közvélemény formálására.”<sup>12</sup>

**4. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése értelmében minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Ebben szülők mellett az állam is köteles részt vállalni.**

Az állam ezen kötelezettségét számos nemzetközi dokumentum is megalapozza. Ezek között elsődleges a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény, a továbbiakban: Egyezmény). Az Egyezmény 17. cikke szerint a részes államok elismerik „a tömegtájékoztatási eszközök feladatának fontosságát, és gondoskodnak arról, hogy a gyermek hozzájusson a különböző hazai és nemzetközi forrásokból származó tájékoztatáshoz és anyagokhoz, nevezetesen azokhoz, amelyek szociális, szellemi és erkölcsi jóléte előmozdítását, valamint fizikai és szellemi egészségét szolgálják. Ugyanakkor vállalják a gyermek jólétére ártalmas információk és anyagok elleni védelmét megfelelően szolgáló irányelvek kidolgozását (17. cikk e) pont). Kötelezik magukat arra, hogy a gyermekek tájékozódáshoz való joga – káros tartalmak esetén is csak – törvényben kerüljön korlátozásra (13. cikk), valamint vállalták azt is, hogy megtesznek minden arra alkalmas intézkedést, amely megvédi a gyermekeket „a fizikai és lelki durvaságtól” („all forms of physical or mental violence”, 19. cikk 1 pont). A médiatartalom-szolgáltatók felelőssége a határokat átlépő televíziózásról szóló, Strasbourgban, 1989. május 5-én kelt európai egyezmény értelmében (kihirdetve az 1998. évi XLIX. törvénnyel) – a reklámok sugárzásával összefüggő előírásokon túl – az, hogy a gyermekek és serdülőkorúak fizikai, szellemi vagy erkölcsi

fejlődésének kedvezőtlen befolyásolására alkalmas műsorszámok nem közvetíthetők olyan időpontban, amikor a gyermekek és serdülőkorúak azt feltehetően megnézhetik.

Amint arra az Alkotmánybíróság a 165/2011. (XII. 20.) AB határozatában rámutatott, a kiskorúak védelmének Alkotmányon alapuló állami kötelezettsége „verseng” a sajtószabadság alapjogával. A kiskorúak védelme pedig elsődleges szempontnak minősül, akár a sajtószabadság jogának korlátozása árán is.

### **III. A vizsgált ügy tekintetében**

#### **1. A műsorszám és az egyenlő méltóság védelme**

Az Alaptörvény idézett rendelkezéseiből a médiaszolgáltatókra vonatkozó kötelezettségeket elsősorban az Smtv. konkretizálja. Az Smtv. rendelkezései – az emberi jogokra való utalással – *közvetlen kapcsolatot teremtenek* az Alaptörvényben deklarált emberi jogokkal. Az Smtv. 14.§ (1) bekezdése értelmében a médiaszolgáltatónak tiszteletben kell tartania az emberi méltóságot. Az Smtv. a műsorszám sugárzásakor hatályos 16. § értelmében „a médiatartalom-szolgáltató köteles tiszteletben tartani az alkotmányos rendet, tevékenysége során nem sértheti az emberi jogokat.” E törvényből és általános alapjogvédelmi kötelezettségéből adódóan a Médiatanácsnak törvényben előírt feladatai gyakorlása során minden indokolt esetben vizsgálnia kell azt is, hogy a műsorszolgáltató tiszteletben tartja-e a Magyarország alkotmányos rendjét, tevékenysége nem sérti-e az emberi jogokat. A következetes ombudsmani gyakorlat<sup>13</sup> értelmében az emberi jogok, különösen *az emberi méltósághoz való kiemelt jelentőségű alkotmányos jog sérelme esetén a Médiatanács kötelezettsége, hogy a törvényben biztosított hatósági eszközeivel éljen.*

A média erőteljes személyiség- és társadalomformáló erővel bír, amelyre a Médiatanácsnak is figyelemmel kell lennie eljárása során. Annak megítélése során pedig, hogy egy adott műsorszám megfelel-e az Smtv. 14.§-ában foglaltaknak, nem hagyható figyelmen kívül *a társadalmi környezet, egy adott kérdéskör társadalmi beágyazottsága* sem. A cigánysággal kapcsolatosan pedig köztudomásúlag és a szociológia kutatásokból is ismertén számos előítélet él a magyar társadalomban.

A Médiatanácsnak a műsorszám vizsgálata és értékelése során tehát a jogi szempontokon túl társadalmi, szociológiai, szociálpszichológiai szempontokra is tekintettel kellett volna lennie. Az alapvető jogok biztosának természetesen nem tiszte a műsor technikai-szerkesztési szempontú megítélése, annak mérlegelése azonban egy alapjogvédelmi intézmény hatáskörébe tartozik, hogy sérülnek-e alapvető jogok és alkotmányos követelmények az adott műsorszámmal összefüggésben.

Álláspontom szerint a filmnek már a témaválasztása, sőt a címe („Felzárkóztató”) is problémás abból a szempontból, hogy a helyi roma közösség egy részének tulajdonítja a Kerecsenden kialakult közbiztonsági problémákat. Amint arra már Pesty László Fekete Doboz című műsorfolyamának „Cigány-magyar együttélés” című műsorszámát vizsgáló jelentésében<sup>14</sup> is elvi érveléssel rámutattam, sérti az egyenlő méltóság elvét az a kérdésfelvetés, amely származási alapon keresi a választ társadalmi, együttélési problémák létre és mibenlétére. A műsorszámmal kapcsolatban a Médiatanács leszögezi: *„A műsor azt az üzenetet közvetíti, hogy a probléma nem a romák – nem romák közti együttélés során merül fel, hanem a társadalmi együttélés normáit tiszteletben nem tartó romák és mindenki más között húzódik”*. Ez az elutasítást „igazoló” mondat gyakorlatilag az esszenciája annak, hogy mi jelenti a legnagyobb problémát a műsorszámmal kapcsolatosan. A valódi problémát ugyanis nem a „társadalmi együttélés normáit tiszteletben nem tartó romák” és a velük szemben álló „tisztességes emberek” konfliktusa jelenti.

Részletekbe menő szociológiai elemzés nélkül is látható, hogy a probléma többszintű.

Egyrészt, ha mikro-szinten, a helyi kisközösségek szempontjából nézzük a kérdést, akkor nem a társadalmi együttélés normáit tiszteletben nem tartó romák, *hanem a normákat tiszteletben nem tartó emberek jelentik a gondot, származásuktól függetlenül*. Emellett, makroszinten *a probléma kontextusát adják mindazon társadalmi-gazdasági körülmények*, amelyek megmagyarázhatják a filmben bemutatott körülményeket, jelenségeket, a helyi kisközösségek helyzetét. Emellett a problémához tartozik a roma kisebbséggel szembeni előítéletek és az abból eredő diszkrimináció is, hiszen számos területen befolyásolja az integráció lehetőségét.

*Amint azt már fent is hangsúlyoztam, az alapvető jogok biztosának természetes nem feladata a műsor technikai-szerkesztési szempontú megítélése, azonban a műsorszám kapcsán felmerülő alapjogi dilemmák értékelésénél nem hagyhatóak figyelmen kívül a jog területétől távolabb álló szociológiai, médiatudományi megállapítások, amelyeknek a Médiatanács eljárásban is irányadóak kell lenniük.*

A szakirodalom hangsúlyozza: az előítéleteket a média pusztán azzal is erősítheti, *ha anélkül számol be a romákkal kapcsolatos konfliktusokról, hogy azok mélyebb társadalmi okait* (az integráció nehézségeit, a mélyszegénységet, az iskolázatlanságot, az iskolai és a lakóhelyi szegregációt, a munkaerő-piaci diszkriminációt stb.) *felfedné*. Erőteljesen befolyásolja a látottak feldolgozását a médiafogyasztó érzelmi szintjét megemelő ábrázolásmód. Az érzelmeket kiváltó bemutatás a befogadó izgalmi szintjét megnöveli, s ez erősíti a rutinszerű, gondolkodást nélkülöző, automatikus információfeldolgozást, ami oda vezet, hogy a néző a befogadás során az előítéleteire fog hagyatkozni.<sup>15</sup>

Tény az, hogy a Médiatanács végzésében részletesen bemutatott műsorszámnak van néhány olyan eleme, amely *látszólag a körülmények objektív, tényszerű bemutatására irányuló szándék jeleként* is értelmezhető. Ilyenek a dolgozó romákról készült felvételek, a kisebbségi önkormányzati képviselő és egy roma asszony megszólaltatása, sőt formálisan ekként értelmezhető az egyik neves roma jogvédő megszólaltatására tett látványos, ám igen ironikus kommentárral bemutatott kísérlet. *Összességében* azonban a riport felkonferálása és zárása, a riporter kérdései és kommentárjai, a műsorszám képeinek többsége azt mutatja, a műsorszám készítői *csupán formálisan törekedtek arra*, hogy a bűnözés fogalmát ne hozzák közvetlen összefüggésbe a cigány közösséggel.<sup>16</sup> A helyenként esetlegesen nyomokban fellelhető differenciáltabb közlések egyrészt nem álltak összhangban a műsorszám egészének stílusával, másrészt pedig megítélésem szerint többszöri, célzott megtekintés, és gondos elemzés szükséges ahhoz, hogy azokat a néző egyáltalán fellelje a műsorszámban, ez pedig egy átlagos nézőtől nyilvánvalóan nem várható el. (Jól jelzi ezt a körülményt az is, hogy a kapott tájékoztatás szerint Médiahatóság – a műsorszám tartalmi vizsgálata nyomán követően – hatósági eljárást indított, mert értékelése szerint felmerült az emberi méltóság követelményének, a gyűlöletkeltés és a kirekesztés tilalmának sérelme.)

Osztom a Médiatanács álláspontját a tekintetben, hogy „a riport nem közvetített olyan tartalmat, amely a cigányság emberi mivoltát megkérdőjelezte volna, és az összeállítást egészét – nem pedig részleteket – tekintve, az sem állapítható meg, hogy a műsorszám az egész roma közösségre jellemző, faji alapú kollektív jellemvonással ruházta volna fel az etnikai kisebbséget.” Mindazonáltal megítélésem szerint nem csupán az emberi mivoltot megkérdőjelező, direkt, faji alapú és teljes közösségre vonatkozó, kivételt nem ismerő általánosítás valósítja meg az emberi méltóság sérelmét. Az érintett közösséghez tartozók emberi méltóságának sérelmével jár az is, ha *sztereotípiákat erősítő módon*, akár csak *statisztikai valószínűségként*, a kérdésfelvetés körében jelenik meg egy műsorszámban az a körülmény, hogy a közösség tagjait jellemzően és nagy eséllyel találjuk a bűnelkövetők körében. Az érintett műsorszám egyik fő mondanivalója pedig egyértelműen a kerecsendi cigányság és a helyben elkövetett bűncselekmények közötti kapcsolat

volt. Erre utalt a felvezetés is, amely szerint annak ellenére vannak áldatlan állapotok a településen, hogy „az állam milliókat költött a roma közművelődési programra”.

A Médiatanács hangsúlyozta: „a hatósági fellépés azért sem tekinthető indokoltnak, mert a műsor magát a társadalmi problémát, annak okait igyekezett körüljárni lehetséges megoldásokat keresve, és nem pedig a problémák elmélyítésére alkalmas, a roma kisebbség többségi társadalom általi elszigeteltségének megerősítésére alkalmas tartalmakat közvetített.

Egy adott médiatartalom jogszerűségének megítélésekor különös súlya van annak, ha a *tartalom fontos, vitatott közéleti kérdéssel kapcsolatos*. Egy ilyen témában született megnyilvánulás – az alkotmányos és a hatósági, valamint a bírósági gyakorlat szerint is – kevésbé korlátozható, mint más tartalmak.” Ezzel összefüggésben ismét utalnom szükséges az 1006/B/2001. AB határozatra, amely szerint „a közérdekű kérdések vitája terén a szólásszabadság tág körű ugyan, viszont a közösségek és egyes tagjaik méltóságát durván sértő műsorok tilalma és szankcionálása ezeket is behatárolja.”

A műsorszám kapcsán elvi élel szükséges rögzíteni: *a bűnözés és a deviancia roma-kérdésként való bemutatása sérti a roma közösség tagjaink méltóságát, egy demokratikus társadalomban nem minősíthető vitatott kérdésnek, a kollektív bűnösség elve semmilyen tekintetben, utalás-szinten sem elfogadható alkotmányos keretek között*. Egy riportműsor, amely akár kérdés-feltevésében, akár végkövetkezésben nyíltan vagy burkoltan utal arra, hogy az elkövetők származása és bűnöző életmódja között különbség lehet, nem egyeztethető össze az egyenlő méltóság elvével. Az érintett műsorszám pedig összességében azt az üzenetet hordozta: Kerencsenden „a cigányok” felelősek a bűnözésért, a problémákért, sőt még azért is, hogy ők maguk olyan szegények, hogy bűnözni „kényszerülnek”.

*A műsorszám megítélésem szerint a fentiek szerint, az Alaptörvény II. és XV. cikkében rögzített egyenlő méltóság elvének, illetve az Smtv. 14.§-ban rögzített emberi méltóság követelményének sérelmét eredményezte*, hiszen a bemutatott problémák okozóiként lényegében a cigány közösség jelentős részét azonosította, azaz statisztikai szempontból mindenképpen *kapcsolatot teremtett az elkövetői kör származása és bűnöző életmódjuk között*.

*Álláspontom szerint tehát a Médiatanács mulasztott azáltal, hogy indokolatlanul megszorító módon alkalmazta az Smtv. 14. § (1) bekezdésében foglaltakat, mivel nem tett eleget az egyenlő méltóság védelmére vonatkozó alapjogvédelmi kötelezettségének*.

Az alapjogvédelmi kötelezettség érvényesítésével szemben ezzel együtt felmerülhet, hogy arra csak a sajtószabadság, a véleménynyilvánítás szabadsága körébe tartozó szerkesztői szabadság korlátozásával kerülhet sor. Ezzel összefüggésben fontos hangsúlyozni: a jogalkotó az emberi méltóság védelmét előíró rendelkezés törvénybe iktatásával maga ad lehetőséget e korlátozásra, és e megoldást az Alkotmánybíróság több ízben is alkotmányosnak ítélte. Meglátásom szerint a véleménynyilvánítás alanyi jogához kapcsolódó szerkesztői szabadság korlátját jelenti tehát a konkrét esetben az alkotmánybírósági gyakorlat alapján mind a véleménynyilvánítás jogához kapcsolódó, a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges feltételek biztosítására irányuló, mind pedig az egyenlő méltóság jogához kapcsolódó állami alapjogvédelmi kötelezettség.

Az alapjogok korlátozásának megítélésére hivatott alaptörvényi mérce alkalmazásával *megállapítom*: az emberi méltóság és a megkülönböztetés-mentes méltósághoz való jog korlátozása, továbbá az állam ezen alapjogok érvényesülését biztosítani hivatott intézményvédelmi kötelezettségét ért *sérelem nem áll arányban a műsorszám által, a szerkesztői szabadság körében megfogalmazott egyéni vélemény és sajátos megközelítésmód védelmével, különös tekintettel arra is, hogy az alapjog-korlátozás alkotmányos lehetőségét maga az Smtv. tartalmazza*.

*Összegezve a fentieket: álláspontom szerint a Médiatanács visszásságot okozott azzal, hogy az Smtv. rendelkezéseinek indokolatlanul megszorító, szűkítő értelmezésével megszüntette az eljárást „Felzárkóztató” című műsorszámmal összefüggésben pusztán formálisan eleget tett alapjogvédelmi feladatának, tartalmi szempontból azonban nem őrködött az egyenlő méltóság alkotmányos követelményének érvényesülése felett.*

## **2. A műsorszám és a gyermekek jogai**

A Médiatanács megállapította, hogy a „Célpont” a Hír Televízió oknyomozó politikai magazinműsora (politikai tájékoztató műsorszám), amely műfajánál fogva nem tartozik a „klasszifikációköteles” műsorszámok közé. A válasz értelmében a műsorszámban megjelenő bemutatási módok és reprezentációk egyébként sem rendelkeztek olyan tulajdonságokkal, amelyek túlzottan félelemkeltőek vagy káros magatartásmintát propagálóak lettek volna, azaz a műsorszám a kiskorúak személyiségfejlődésére nem volt káros hatással.

Az Mttv. 9. § (1) bekezdése értelmében „a lineáris médiaszolgáltatást nyújtó médiaszolgáltató – a hírműsorszám, a politikai tájékoztató műsorszám, a sportműsorszám, a műsorelőzetes, valamint a reklám, a politikai reklám, a televíziós vásárlás, a társadalmi célú reklám és a közérdekű közlemény kivételével – valamennyi általa közzétenni kívánt műsorszámot a közzétételt megelőzően a (2)-(7) bekezdés szerinti kategóriák valamelyikébe sorolja.” Ennek értelmében a politikai tájékoztató műsorszám valóban nem klasszifikáció-köteles.

Az Smtv. 19. § (1) bekezdése értelmében lineáris médiaszolgáltatásban nem tehető közzé olyan médiatartalom, amely súlyosan károsíthatja a kiskorúak szellemi, lelki, erkölcsi vagy fizikai fejlődését, különösen azáltal, hogy pornográfiát vagy szélsőséges, illetve indokolatlan erőszakot tartalmaz. A (4) bekezdés értelmében a lineáris médiaszolgáltatásban megjelenő azon médiatartalom, amely veszélyeztetheti a kiskorúak szellemi, lelki, erkölcsi vagy fizikai fejlődését, csak oly módon tehető közzé, amely az adásidő megválasztásával, illetve más műszaki megoldás alkalmazásával biztosítja, hogy a kiskorúak rendes körülmények között nem hallhatják vagy láthatják azt.

A kiskorú nézők védelmével összefüggésben meg szeretném jegyezni, hogy a Médiatanács álláspontjával szemben nem csupán a félelemkeltés, vagy az erőszakos, deviáns magatartás mintaként való állítása lehet káros hatással a kiskorúak fejlődésére, hanem az egyenlő méltóság elvével összhangban nem álló előítéletes ábrázolásmód és az alapjogok megsértését semleges vagy pozitív színben feltüntető műsorszám is súlyos morális bizonytalanságot kelthet a kiskorúakban. A fiatalok nézők ugyanis jellemzően a műsorszámok kritikai szempontú megközelítésére életkorukból adódóan kevésbé képesek.

A korábbi ombudsmanok több jelentésükben rámutattak arra is, hogy – az erőszakhoz, illetve a szexualitáshoz hasonlóan – mind a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülése, mind pedig az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének teljesítése érdekében a mindenkorai médiahatóságnak folyamatosan, valamennyi – a klasszifikáció kötelezettsége alól mentes – műsorszám tekintetében is vizsgálnia kell a műsor kiskorúak személyiségfejlődésére gyakorolt hatását. Tekintettel arra, hogy az Smtv. a kiskorúak szellemi, lelki, erkölcsi vagy fizikai fejlődésének kedvezőtlen befolyásolására alkalmas műsorszámok jellemzőit példálózóan (a „különösen”, kifejezés használatával) jelöli meg, előfordulhatnak olyan esetek, amikor egy nem klasszifikáció-köteles műsorszám esetén is gondoskodni szükséges a kiskorú nézők védelméről.

*Álláspontom szerint a Médiatanács azzal, hogy nem vizsgálta az Smtv. 19.§ (1) bekezdésében foglaltakat, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott, valamint ezzel összefüggésben alapjogvédelmi kötelezettségének sem tett*



*eleget.*

### **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és bekövetkeztük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – részben megismételve és kiegészítve az AJB-3395/2012. ügyben tett megállapításaimat – *felkérem* a Médiatanács elnökét, tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a Médiatanács fokozott szakmai gondossággal, a vonatkozó szakirodalmi megállapítások és irányadó emberi jogi standardok figyelembevételével járjon el a jövőben, a kiszolgáltatott csoportok egyenlő méltóságának védelme érdekében, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga védelmében folytatott alapjogvédelmi feladatának gyakorlása során, különös tekintettel azokra a társadalmi kérdésekre, ahol a probléma érzékeny jellege a közbeszédtől jelentősen eltérő, azonban az alapjogi mérce alapján megfelelő megközelítést tesz szükségessé;
- 2) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság elnökét, hogy a Médiatudományi Intézet koordinálásával, a témakörhöz kapcsolódó multidiszciplináris szakértői stáb (így különösen médiatudományi szakember, szociológus, szociálpszichológus, kisebbségkutató, jogvédő szervezet) bevonásával intézményesítse és folytassa a párbeszédet a médiumok képviselőivel, és kezdeményezze a kiszolgáltatott csoportok egyenlő méltóságának elvét tiszteletben tartó szakmai-etikai elvek kialakítását az egyes kisebbségi csoportok, érzékeny társadalmi problémák bemutatásával összefüggésben.

Budapest, 2013. február

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Melléklet: Lábjegyzet**

<sup>1</sup> A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2011. évi CLXXXV. törvény (Mttv.) 9. § (1) bekezdése szerint ugyanis „a lineáris médiaszolgáltatást nyújtó médiaszolgáltató – a hírműsorszám, a politikai tájékoztató műsorszám, a sportműsorszám, a műsorelőzetes, valamint a reklám, a politikai reklám, a televíziós vásárlás, a társadalmi célú reklám és a közérdekű közlemény kivételével – valamennyi általa közzétenni kívánt műsorszámot a közzétételt megelőzően a (2)-(7) bekezdés szerinti kategóriák valamelyikébe sorolja.”

<sup>2</sup> Lásd 2012. évi LXVI. törvény a médiaszolgáltatásokkal és a sajtótermékekkel összefüggő egyes törvények módosításáról.

<sup>3</sup> 8/1990. (IV.23.) AB határozat

<sup>4</sup> 23/1990. X.31.) AB határozat Sólyom László párhuzamos indokolása

<sup>5</sup> 9/1990. (IV.25.) AB határozat

<sup>6</sup> 61/1992. (XI.20.) AB határozat

<sup>7</sup> Lásd először 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

<sup>8</sup> Ld. pl. 46/2007. (VI. 27.) AB határozat; 165/2011. (XII. 20.) AB határozat

<sup>9</sup> Vö. például: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH-4247/2003. sz. ügyben; Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének jelentése az OBH-1121/2004. sz. ügyben; Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH-2043/2006. számú ügyben

<sup>10</sup> 36/1994. (VI. 24.) AB számú határozat

<sup>11</sup> 57/2001. (XII. 5.) AB határozat

<sup>12</sup> 1006/B/2001 AB határozat

<sup>13</sup> Ld. például: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH-4247/2003. sz. ügyben; Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének jelentése az OBH-1121/2004. sz. ügyben; Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH-2043/2006. számú ügyben

<sup>14</sup> AJB-3395/2012

<sup>15</sup> Monori Áron – Kozma Kriszta: „Ezek az emberek nem tudják elfogadni a szabályokat, nem képesek a

beilleszkedésre” [http://mediakutato.hu/cikk/2010\\_02\\_nyar/02\\_monika\\_joshi\\_bharat\\_roma/](http://mediakutato.hu/cikk/2010_02_nyar/02_monika_joshi_bharat_roma/) In: Médiakutató 2010 nyár.

- <sup>16</sup> E megállapítást közvetve a riportra adott reakciók is alátámasztják: egy szélsőséges internetes portál teljes egészében átvette a műsorszámot, és valaki közzétette az immár az érintett portál logójával is ellátott riportot egy népszerű videomegosztó portálon, ahol a hozzá kapcsolódó legutóbbi névtelen komment így szól: „Nem panaszkodni kell! Nem a nagy vezérre meg igazságos Mátyás királyra kell várni, hanem kapával, kaszával, molotov koktéllal felperzselni a cigányputrikat. Ha nem tesztitek, azzal elfogadjátok a helyzetet, de akkor ne is sírjatok!”. Lásd: <http://www.youtube.com/watch?v=IBPlv8iy5Yc>

## **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-3916/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Kozicz Ágnes

### Az eljárás megindítása

A hozzám forduló nehéz anyagi körülmények között élő, négy kiskorú gyermeket nevelő panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy a Magyar Államkincstár jogszabályi előírásokra hivatkozva a gyermekeket megillető családtámogatási ellátást – az elhúzódó gyámhatósági eljárásra is figyelemmel – részükre nem folyósította, a visszamenőleges folyósításra vonatkozó méltányossági kérelmét pedig, a másodfokon eljáró hatóság elutasította.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának, valamint az esélyegyenlőség előmozdítása követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz 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 emberi erőforrások miniszterétől és a Magyar Államkincstár elnökétől.

### **Érintett alapvető jogok és alapelvek**

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *A gyermek 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.
- *Az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye* (Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”)
- *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**

- A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (Cst.)
- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.)
- A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

Nyárlőrinc Község Önkormányzatának jegyzője 2011. június 3-án értesítette a Magyar Államkincstár Bács-Kiskun Megyei Igazgatóságát (a továbbiakban: Igazgatóság), hogy 2011. május 5-től panaszos nagyszülő háztartásába került három unokája, és egyidejűleg megindította a városi gyámhivatalnál a családba fogadási eljárást.

Panaszos 2011. július 27-én nyújtotta be a családi pótlék és a gyermeknevelési támogatás iránti kérelmét, amely alapján az Igazgatóság 2011. augusztus 3-án végzésben, hiánypótlásra hívta fel és kérte a családba fogadásról szóló jogerős határozat másolati példányának megküldését.

A hiánypótlási eljárás keretében a kérelmező megküldte Kecskemét Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Gyámhivatala által Gy/2547-60/2011. sz. 2011. szeptember 23-án hozott határozatot, amelyben a nagyszülő tekintetében a családba fogadáshoz hozzájárult és egyúttal a kiskorúak részére öt gyámul kirendelte.

Az Igazgatóság 2011. október 3-án kelt határozataiban a gyermeknevelési támogatás iránti igényt 2011. május 4-től 2011. szeptember 22-ig terjedő időszakra, míg a családi pótlékot 2011. június 1 – 2011. augusztus 31. közötti hónapokra elutasította, ugyanakkor 2011. október 5-ei határozataiban 2011. szeptember 23-tól a gyermeknevelési támogatásra, 2011. szeptember hónaptól pedig a családi pótlékre való jogosultságát állapította meg.

Az elutasító határozatok ellen panaszos fellebbezett, a másodfokon eljáró hatóság az elsőfokú határozatokat helybenhagyta, rámutatva arra, hogy a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban Cst.) 7-8. §-ai alapján nevelési ellátásra, illetve iskoláztatási támogatásra a nagyszülő nem, csak a gyám jogosult; gyermeknevelési támogatásra a Cst. 23. § alapján hasonlóképpen csak a szülő, nevelőszülő és a gyám jogosult.

A Magyar Államkincstár elnökének álláspontja szerint tekintettel arra, hogy panaszost 2011. szeptember 23-án nevezték ki gyámmá, a korábbi időszakra a törvény által felsorolt feltételekkel nem rendelkezett. A Cst. a Magyar Államkincstár számára méltányossági lehetőséget nem biztosít, így a családtámogatási ellátások megállapítására jogszerű lehetőség a 2011. szeptember 23-át megelőző időszakra nem volt. A fentiek alapján – az elnök véleménye szerint – a Kincstár jogszerűen, *eljárásjogilag megfelelően járt el.*

*Az emberi erőforrások minisztere megkeresésemre arról tájékoztott, hogy nem eljárási – és végképpen nem szabályozási – hiányosság, hanem több körülmény szerencsétlen egybeesése és a panaszos nem kellően körültekintő eljárása vezetett ahhoz, hogy az érintett család sajnálatos módon háromhónapnyi családi pótléktól elesett.*

A Cst. 3. § –a szerint a családtámogatási ellátásokat az állam – a családok szociális biztonságának elősegítése, a gyermeknevelés anyagi terheinek csökkentése céljából – a gyermek gondozásához, neveléséhez nyújtja, ezek a támogatások főszabályként a gyermeket saját háztartásában nevelő szülőt illetik meg.

*A családtámogatások szabályozásának egyik alapelve, hogy a családtámogatás azt a személyt illeti meg, aki a gyermekről ténylegesen gondoskodik.* A gyermekről való gondoskodás joga és kötelessége – éppen a gyermek érdekében – a jog által pontosan szabályozott körülmény, és a Cst. szabályozása is figyelemmel van arra, hogy léteznek olyan élethelyzetek, amikor a gyermekről – átmenetileg vagy véglegesen – nem a szülő gondoskodik. A Cst. szerint éppen ezért a családi pótlékre jogosult lehet a nevelőszülő, a gyám, továbbá az a személy is, akihez a gyermeket ideiglenes hatállyal elhelyezték.

Az Igazgatóság, mint az ellátást folyósító szerv, adott ügyben a Cst. fentiekben részletezett rendelkezései alapján nem tehetett mást, mint hogy döntést hozott az addig az

édesanya részére folyósított ellátás megszüntetéséről. Ezzel egyidejűleg azonban a miniszter információi szerint felhívta a nagyszülő figyelmét arra, hogy a gyermekek elhelyezésének, esetleges családi jogállásuk megváltozásának a tisztázására van szükség a gyámhatóság részéről.

Feltehetően a fenti tájékoztatás eredményeként nyújtotta be 2011. június 6-án az anya és a nagyszülő (panaszos) a családbafogadást kezdeményező közös kérelmét az illetékes gyámhivatalhoz. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban Gyvt.) 70. §-ában foglaltakból eredően a *családbafogadás* nem a kiskorúak veszélyeztetettsége esetén alkalmazandó gyermekvédelmi intézkedés, hanem – egy a szülő vagy szülők kérelmére induló – elsősorban a gyermekek felett valamely körülményre tekintettel nem gyakorolható szülői felügyeleti jog gyakorlásának kérdését rendezni célzó eljárás.

*Családbafogadásra* akkor kerülhet sor, ha a szülő egészségi állapota, indokolt távolléte vagy más családi ok átmenetileg *nem teszi lehetővé számára a gyermeke gondozását, és emellett akadályozva van szülői felügyeleti jogának gyakorlásában is. Ilyen esetekben tehát – egy előre belátható időszakra – valamely más személy „átvállalja” a gyermek gondozásával és nevelésével kapcsolatos szülői feladatok teljes körét.*

Tekintettel arra, hogy az említett körülmények „betervezhetőek”, a gyermek mindaddig a törvényes felügyeleti joggal bíró szülő vagy szülők háztartásában marad, amíg a gyámhivatal le nem folytatja arra vonatkozó vizsgálatát, hogy a gyermek megfelelő helyre kerül-e, illetve a családba fogadó személy alkalmas-e a gyámi tisztség betöltésére. Éppen ezért *a családbafogadás esetén a jogszabály nem rendelkezik arról, hogy a kiskorút a szülő(k) háztartásából ki kellene emelni és a leendő családba fogadó szülőnél el kell helyezni, hiszen a gyermek veszélyeztetettsége nem áll fenn.*

Utóbbi esetben egyébként – azaz, 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 gyermek ideiglenes hatályú elhelyezéséről kell intézkedni. Az ideiglenes hatályú elhelyezés megszüntetésének egyik feltétele lehet egyébként, ha a gyermeket családba fogadják (Gyvt. 76.§ (1) bekezdés d) pont). Megállapítható tehát, hogy a Cst. megfelelő rendelkezéseket tartalmaz arra az esetre, ha a gyermek a szülő háztartásából kikerül, ideértve a végleges elhelyezés előtti átmeneti időszakot is.

A miniszter összefoglalásként megállapította, hogy ha a panaszos nagyszülő a családi pótlék részére történő megállapítására vonatkozó kérelmét csak a családba fogadás iránti – őt a gyermekek gyámjául rendelő – eljárás lezárását követően nyújtotta volna be, a júniustól augusztusig terjedő időszakban a Magyar Államkincstár az ellátást – bár az édesanyának, de – mindvégig folyósította volna.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **1. 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 (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 Magyar Államkincstár az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint közigazgatási szervnek tekintendő, így tevékenységének vizsgálatára hatásköröm kiterjed.

A vizsgálat lefolytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

## **2. Az alapvető jogok tekintetében**

*I. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog*

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 alkotmánybíróági gyakorlat 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. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat] 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 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 ombudsmani gyakorlat szerint e követelmények minden olyan eljárásra vonatkoznak, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalomgyakorlási tevékenysége által érintett, illetve azoknak akkor is érvényesülniük kell, ha a vizsgált szerv egy kérelmet nem az Alaptörvénynek megfelelő értelmezéssel bírál el.

## *II. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga*

*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,<sup>3</sup> 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 játszanak emberi jogaik megélésében. A gyermek ily módon sokkal inkább társadalmi szereplő, semmint erőtlen 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.

## *III. Az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye*

Ahogy korábbi jelentéseimben már kifejtettem az *esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettségével* kapcsolatban azt kell 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 biztosítékeként – 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.*” [Az AJB 1792/2009, AJB 1799/2009, AJB 5477/2009, AJB 5629/2009 számú ügyekben készült jelentések. Az Alkotmány magyarázata, KJK-Kerszöv, Budapest 2003., 637.o.]

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 alkotmánybírói 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.

### **3. Az ügy érdeme tekintetében**

Az Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdése értelmében minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.

A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.) 1. §-a a *családok szociális biztonságának elősegítését, a gyermekevelés anyagi terheinek csökkentését* a törvény céljaként határozza meg.

Álláspontom szerint nem tekinthető a jogállamiság elvével összeegyeztethetőnek a miniszter állásfoglalása, miszerint nem eljárási – és végképp nem szabályozási – hiányosság, hanem *több körülmény szerencsétlen egybeesése és a panaszos nem kellően körültekintő eljárása vezetett ahhoz, hogy az érintett család sajnálatos módon háromhónapnyi családi pótléktól esett el.* Véleményem szerint elfogadhatatlan, hogy az ügyfelet jogkövető magatartása miatt – esetünkben, a hozzám forduló az adatokban, körülményekben történt változásról kívánta mielőbb értesíteni az ellátást folyósító Magyar Államkincstárt – hátrány éri, és az elhúzódoó gyámhatósági

eljárás miatt valamennyi jogosulttól eltérő módon – az egyenlő bánásmód követelményére tekintet nélkül – nem részesül családtámogatási ellátásban.

Szükséges végiggondolni azt az esetet is, amikor az ügyfél nem jelentené be „idő előtt” a változást, és a gyámhatósági eljárás ideje alatt a jogszabály szerint a családtámogatási ellátásra jogosult, azonban másik háztartásban élő, az érintett gyermekről nem gondoskodó szülő részére folyósítanak az ellátást. Tekintettel arra, hogy az ellátásra jogosult szülő vér szerinti gyermekét nem saját háztartásában neveli, a gyermek neveléséről és gondozásáról lemondott, a törvényben meghatározott jogosultsági feltételeknek nem tesz eleget, így jogalap nélkül jutna hozzá az ellátáshoz, amelyet vissza kell fizetnie az Államkincstárnak. [Cst. 41. §]

*Nem elfogadható, hogy a törvény az államháztartás pénzalapjait védve jogalap nélkül igénybe vett ellátás esetén rendelkezik a visszafizetés kötelezettségéről, az egyébként pedig jogosult – az érintett gyermekekről saját háztartásában ténylegesen gondoskodó – és a gyámhatósági eljárás során gyámnak kijelölt panaszosnak pedig utólag nem folyósítják az őt a gyermekek jogán megillető ellátást.*

Álláspontom szerint nélkülözhetetlen a Cst. olyan irányú módosítása, amely lehetővé teszi, hogy a gyermek családi jogállásának rendezésére irányuló eljárás során kijelölt nevelőszülő, gyám, illetve az a személy, akihez a gyermeket ideiglenes hatállyal elhelyezték az eljárás befejezését követően hozzájusson ahhoz a családtámogatási ellátáshoz, amelyre azért jogosult, mert a családi jogállás rendezésére irányuló eljárás idején – előre nem tervezett módon, azonban egyéb megoldás híján, és a gyermek mindenképp felett álló érdekeit szem előtt tartva – ténylegesen ő gondoskodott a gyermekről. Ez utóbbit a miniszter tájékoztatása is alátámasztja, miszerint a *családtámogatások szabályozásának egyik alapelve, hogy a családtámogatás azt a személyt illeti meg, aki a gyermekről ténylegesen gondoskodik.* A „tényleges gondoskodás” megfogalmazás alatt pedig nem a jogszabályi rendelkezés szerint, a szülői felügyeleti jog gyakorlására jogosult személyt kell kizárólagosan érteni, hanem azt a személyt, aki a gyermek gondozásáról és neveléséről nap, mint nap gondoskodik, és ez nem elhanyagolható módon a háztartásában a kiadási oldalon költségként is megjelenik.

A javasolt jogszabály-módosítás hiányában az egyébként arra jogosultak, de különösen a nehéz anyagi körülmények között élők tekintetében mind a gyermek, mind a gyermekről ténylegesen gondoskodó személy napi megélhetése még inkább elnehezülhet, valamint az a jogalkotói cél, hogy a gyermeknevelés anyagi terhei csökkenjenek, nem valósul meg.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az egyedi panaszbeadvány kapcsán felmerült szabályozási hiányosság – miszerint a Cst. nem rendelkezik a családi támogatásoknak a gyermek családi jogállását rendező eljárásban hozott döntés szerinti visszamenőleges folyósításáról – a jogbiztonsággal, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, az ezen alapuló eljárás pedig az esélyegyenlőség előmozdítása követelményével és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot idéz elő.*

#### Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásságok orvoslása és bekövetkezésük jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, vizsgálja felül a Cst. és a kapcsolódó végrehajtási szabályokat, és kezdeményezze azok – jelentésemben tett megállapításokat szem előtt tartó – módosítását.

Budapest, 2013. január

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-4127/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Dezső Adrienn

**Az eljárás megindítása**

A panaszos beadványában sérelmezte, hogy az önálló bírósági végrehajtó nem jogszabályszerűen járt el, amikor hatósági átutalási megbízással több pénzt emelt le a bankszámlájáról, mint amit a jogszabály lehetővé tesz. Sérelmezte továbbá a Magyar Országos Végrehajtó Kamara által lefolytatott vizsgálatot, mert a beadványozó szerint a Felügyeleti Tanács nem azt vizsgálta, amire a panasza irányult.

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 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 a hatáskörrel rendelkező önálló bírósági végrehajtót és a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamara elnökét megkeresetem. A Kamarától az Országos Felügyeleti Tanács által lefolytatott vizsgálatról és annak eredményéről kértem tájékoztatást illetve az ügyben keletkezett dokumentumok másolatát kértem továbbítani.

**Az 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**

- 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 2012. november 7. napján kelt megkeresésemben kértem a Kamara elnökét, hogy Magyar Bírósági Végrehajtó Kamara Országos Felügyeleti Tanácsa által lefolytatott vizsgálat során keletkezett dokumentumok másolatát küldje meg. A Kamara Országos Felügyeleti Tanácsának elnöke 2012. november 23. napján válaszként elküldte részemre azt a levelet, amelyet a Felügyeleti Tanács írt a panaszosnak. A levél a következőket tartalmazta: „A Magyar Bírósági Végrehajtói Kamarához érkezett panaszbeadványa kapcsán a rendelkezésünkre álló iratanyag átvizsgálását követően az Országos Felügyeleti Tanács az alábbi tájékoztatást adja. Ismételten tájékoztatom, hogy a kolléga mindenben a hatályos jogszabályok betartásával járt el. A már említett jogszabályhelyben foglaltak alapján a hatósági átutalási megbízást ki kell adnia és



nincs lehetősége, hogy az adott számlára érkezett összeg jogcímét, illetve jogcímeit vizsgálja. Megjegyzem, hogy az Ön által hivatkozott mentességek csupán letiltás esetére értendők. A számlát vezető bank kötelessége az 1994. évi LIII. törvényben foglaltakat betartani, s a meghatározott összeget a számlán hagyni, hogy a rendelkezésre állási idő (35 nap) letelte után a számlatulajdonos hozzáférhessen. Kérem a fentiek szíves tudomásul vételét.” A válaszlevél nem tartalmazta a vizsgálat dokumentumait. Erre tekintettel 2012. december 14. napján kelt ismételt megkeresésemben jeleztem, hogy a Kamara érdemben nem válaszolt a korábbi megkeresésre és a dokumentumokat sem küldte meg részemre. Felkértem a Kamara elnökét, hogy 15 napon belül a megkeresésben foglaltaknak tegyen eleget, levelemre azonban azóta sem kaptam választ.

## **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 szervezet 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 és a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamara 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.” [9/1992. (I. 30.) AB. határozat]

A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság a 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. [Vö. 6/1998 (III.11) AB határozat, 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.

### **III. Az ügy tekintetében**

Mint ahogyan azt már az AJB-781/2012. jelentésemben is kifejtettem: a 2012. január 1. napján hatályba lépett 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 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 felhatalmazások alapján kerestem meg a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamara elnökét –, amelynek válaszadási kötelezettsége ugyancsak a törvényen alapul. A Kamara azonban csak részben teljesítette válaszadási kötelezettségét, az ügy érdemi kivizsgálásában nem működött együtt, érdemi 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.

Jelezni szeretném továbbá, hogy 2013. január 31. napján kelt levelében a Kamara elnöke jelezte, hogy az idei évben tervezett, a végrehajtási eljárásokkal kapcsolatos vizsgálataim során együtt kíván működni és javaslatokkal kívánja segíteni a munkámat. Ugyanakkor a jelen egyedi ügyben ezt nem tapasztaltam, és az érdemi válaszadás hiánya valamint a szükséges dokumentumok továbbítása miatt a panaszt érdemben nem tudtam megvizsgálni.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy megkereséseim teljesítésének elmaradása sérti vizsgálati jogosultságomat, továbbá korlátoz alkotmányos jogköröm gyakorlásában, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot 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, hogy a törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva intézkedjen annak érdekében, hogy az alapvető jogok biztosára megkeresésének a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamara határidőben és teljes körűen tegyen eleget.

Budapest, 2013. február

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-4169/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Szabó-Tasi Katalin

**Az eljárás megindulása**

Az Alapellátó Orvosok Országos Szövetsége (a továbbiakban: FAKOOSZ) közgyűlésének felhatalmazása alapján és nevében a FAKOSZ elnöke beadványában azt kérte, hogy kezdeményezzem a házi orvosok díjazására vonatkozó jogszabályok alkotmányellenességének megállapítását.

Az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését nem láttam indokoltnak, de a beadványban jelzett probléma jelentősége miatt szükségesnek tartottam alapjogi szempontú vizsgálat keretében feltárni a beadványban kifogásoltakat. Ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján, amely lehetővé teszi a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálásának lehetőségét, vizsgálatot indítottam az emberi méltósághoz való jog (Alaptörvény II. cikk), a testi és lelki egészséghez való jog (Alaptörvény XX. cikk), továbbá a jogbiztonság követelményének (Alaptörvény B) cikk) érvényesülése kapcsán.

Vizsgálatom során tájékoztatást kértem az emberi erőforrások miniszterétől, a nemzetgazdasági miniszterétől, a Nemzeti Adó és Vámhivatal elnökétől, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár elnökétől, a Magyar Orvosi Kamara elnökétől és az Országos Alapellátó Intézet elnökétől.

**Az érintett alapvető jogok és követelmények**

- A gazdasági verseny szabadsága [Alaptörvény, M. cikk: „(1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. (2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben és védi a fogyasztók jogait.”]
- A közszolgáltatásokhoz való hozzáférés joga [„Alaptörvény XXII. cikk: „Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.”]
- A testi és lelki egészséghez való jog [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. E jog érvényesülését Magyarország többek között az egészségügyi ellátás megszervezésével is elősegíti.”]

**Jogszabályi háttér**

- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény
- a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.)
- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)

- a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.)
- az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény
- az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény, és annak végrehajtásáról szóló 313/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet
- a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet
- az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet
- a háziorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi tevékenységről szóló 4/2000. (II.25.) EÜM rendelet
- az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 16/1972. (IV. 29.) MT rendelet
- az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet
- az egészségügyi ellátás folyamatos működtetésének egyes szervezési kérdéseiről szóló 47/2004. (V. 11.) ESzCsM rendelet
- a Bizottság 2005/842/EK határozata az EK Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatással járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásokra történő alkalmazásáról
- a Bizottság 2005/C 297/04 közösségi keretszabálya a közszolgáltatással járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról
- A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról (2012/C 8/02)
- A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály (2012/C 8/03.)

### **A megállapított tényállás**

A FAKOOSZ az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján azzal fordult hozzám, hogy kezdeményezzem az Alkotmánybíróságnál az Ebtv.36. § (3) bekezdése, 38/C §-a, illetve a 43/1999. (III. 3.) Kormányrendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát. Álláspontja szerint e kormányrendelet az Alaptörvény M cikkével, illetve egyéb jogszabályokkal, például a Ptk-val, és a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló 2012/C 8/03 számú európai uniós keretszabállyal is ütközik.

A beadvány szerint a háziorvosi díjazásra vonatkozó törvények és rendeletek rendszere arra ad lehetőséget, hogy az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (a továbbiakban: OEP) a háziorvosok helyzetének kihasználásával feltűnően aránytalan szerződést kössön, melyet beadványában következetesen uzsorás szerződésnek nevez. Nézete szerint az éppen aktuális költségvetési törvény alapján az OEP egy „önfelfaló hatósági árként” működő díjazást állapít meg a háziorvosok finanszírozására, amely csak ebben a szférában létezik, valójában jogi és közgazdasági paradoxon. Az OEP az alulfinanszírozott díjazás révén arra szorítja a háziorvosokat, hogy vagy saját erőforrásaik terhére vállalják át a praxis működtetési költségeinek egy részét, vagy hagyjanak fel az alapellátással. Beadványozó szerint ez az alapellátó orvosok számának folyamatos csökkenéséhez, az alapellátáshoz való hozzáférés lehetőségének általános

szűküléséhez vezet, és mindamelllett, hogy az alapellátó orvosok érdekeit, a biztosítottak jogait is sérti, és az Alaptörvény XXII. cikkét sértő helyzetet idéz elő. Álláspontja szerint a hozzáférés lehetősége különösen a hátrányos térségekben redukálódik, de érinti az ország összes egészségügyi alapellátás igénybevételére jogosult polgárát, és a folyamat a területi egyenlőtlenségek, a társadalmi esélykülönbségek növekedésének, a hátrányos körülmények között élők betegségi, illetve halálozási mutatóinak romlásához vezet.

A hozzám forduló rámutatott arra is, hogy a finanszírozási rendszerek megkülönböztethetők annak alapján, hogy milyen a kapcsolat a szolgáltató bevétele és tevékenységének költségei között. A retrospektív módszer esetében a szolgáltató számára utólag megtérítik a költségeket. A prospektív fizetési rendszerek a szolgáltató számára a fizetés alapját képező rátákat előzetesen határozzák meg. Ezek alapján a háziiorvosi szolgáltatások a prospektív fizetési rendszerek közé tartoznak.

Álláspontja szerint e finanszírozási forma általános jellemzője, hogy a kifizetések nincsenek közvetlen kapcsolatban a szolgáltató tényleges költségeivel, és a biztosító finanszírozási kockázata a szolgáltatókra helyeződik át. Jelen esetben a vállalkozói díj fizetésének további jellemzője, hogy a háziorvos a saját irányítása és felelőssége mellett vállalkozóként végzi a tevékenységét, de díjazásának meghatározásában alárendelt helyzetben van, a díjazásába nincs beleszólása, azaz díjazásának tekintetében a tevékenysége nem független. Mivel a 43/1999. (III.3.) Korm. rendelet nem határoz meg díjminimumot, és mivel a rendelkezésre álló Egészségbiztosítási Alap százalékos felosztásáról törvény nem rendelkezik, a mindenkori politikai elitre és a szakpolitikával foglalkozó szakemberekre van bízva, hogy mennyi pénz jut a háziiorvosi tevékenység díjazására.

Sérelmezték azt is, hogy az Ebtv. 36. § (3) bekezdése olyan jogkört biztosít az Egészségbiztosítási Pénztár részére, amely alapján a finanszírozásra folyósított összeg felhasználást is ellenőrizheti. Az Ebtv. 36. § (3) bekezdése szerint ugyanis az egészségbiztosító ellenőrzi a finanszírozott egészségügyi szolgáltatások elszámolási rendjét, az elszámolások valóságát, a folyósított pénzeszközök felhasználásának pénzügyi szabályszerűségét és elkülönítését. Így amennyiben az egyik szerződő fél álláspontja szerint szabálytalanság történt, a felhasználásban akár jelentős összegű, korábban kifizetett összeg kamattal növelt értéken való visszafizetését is követelheti. Álláspontja szerint e vállalkozási jellegű szerződéses kapcsolatban elfogadhatatlan, az egyik szerződő felet azon túl, hogy a jelenlegi rendszerben saját maga szabja meg a díjazást, tekintet nélkül az indokolt költségekre, még ellenőrzési, és visszafizetésre kötelezési jog is megillessen.

A FAKOOSZ érvei sorában rögzítette, hogy a hatályos Áfa tv. alapján a háziiorvosi vállalkozások adóalanyok, gazdasági tevékenységet végeznek és az ún. „tárgyi” adómentes körbe tartoznak, mint közszolgáltatók. Mindezek alapján szerinte az Ártörvény hatálya alá kellene esniük, és teljesen indokolatlan, hogy az állami és önkormányzati tulajdonú, gazdasági tevékenységet nem végző rendelőintézetekkel és kórházakkal azonos módon kivonják őket az Ártörvény hatálya alól. Nézete szerint a háziorvosok olyan gazdasági tevékenységet végző adóalanyok, akik „tárgyi” adómentes körbe tartoznak, mint közszolgáltatók, de annak ellenére, hogy az Áfa törvény hatálya alá tartoznak, kizáródnak az Ártörvény, különösen annak a hatósági árra vonatkozó paragrafusai alól, mert a díjazásukat az évente, az aktuális költségvetési törvény szerint módosított rendelet határozza meg. Ez a díjazási konstrukció azonban független a vállalkozó költségeitől, nem enged beleszólást a háziorvos vállalkozónak saját díjazása megállapításába.

Sérelmezték továbbá, hogy az Ebtv. 36 § (3) bekezdése alapján az OEP utólag is csökkentheti a díjazást, ami szerinte nemcsak az erőfölénnyel való visszaélést teszi lehetővé,

hanem súlyosan veszélyezteti a jogbiztonságot, így az érintett praxishoz tartozó biztosítottak ellátását is. Ugyanezt az erőfölénnyel való visszaélési lehetőséget erősíti az Ebtv. 38/C. §-a által az OEP számára lehetővé tett záró-ellenőrzés joga is.

Mindezek következtében álláspontjuk szerint a házi orvosok adózás tekintetében független gazdasági tevékenységet végező vállalkozóknak minősülnek, díjazás tekintetében pedig teljes mértékben a költségvetési törvény Egészségbiztosítási Alapját felosztó szakpolitikusok jóindulatától függenek, így abszolút kiszolgáltatott helyzetben vannak. A házi orvosok bár vállalkozási szerződést kötnek az önkormányzattal a közfeladat átvállalásáról és az OEP-pel a díjazásukról, nem állapodhatnak meg szabadon a díjazás mértékében, és nincs lehetőségük arra, hogy érdekeiket a díjazásukban és a díjazás alapjául szolgáló feltételekben megállapodás útján érvényesítsék. Az OEP bármikor követelheti az eredeti szerződéses megállapodáshoz képest többletszolgáltatást a kormány vagy az illetékes minisztérium által kiadott új rendeletre, törvényre való hivatkozással anélkül, hogy ezt ellentételezné.

Mivel az OEP-nek nincs a többletszolgáltatással kapcsolatos díjfizetési kötelezettsége, indokolatlanul sokszor és indokolatlanul nagy mennyiségű adminisztrációs többletmunkát igényel a házi orvosoktól. Érvelése szerint mivel a házi orvosi szolgáltatások piacán az OEP az egyetlen vásárló, a házi orvosok kénytelenek eltérni azt, hogy a minisztérium és OEP olyan díjazást állapítson meg, amely nemhogy nyereséget nem tartalmaz, de még a praxis ráfordításait sem fedezi, azaz feltűnő értékaránytalanság áll fenn a vállalkozói díj és a teljesítés között. A FAKOOSZ szerint súlyosbítja a helyzetet, hogy az OEP maga is részt vesz az Egészségbiztosítási Alap költségvetésének tervezésében és mivel a minisztérium és az OEP a díjazás megállapításánál hatóságként jár el, a házi orvosok díjazása egyfajta hatósági árnak tekinthető. Beadványozó ezt *paradox hatósági ár*nak, (önfelfaló hatósági ár) nevezi, amely nem fedezi a vállalkozó ráfordításait. Megjegyzi, hogy a „felfaló árazás” csak a szabadpiacon létezik, és hogy a jelenlegi házi orvosi díjazási rendszer azért minősíthető „önfelfaló hatósági ár”-nak, mert arra irányul, hogy a házi orvos fogadja el a felfaló árat, és a saját forrásai terhére (saját és asszisztensének munkadíja, más területen végzett többletmunka árbevétele) tartsa fenn a házi orvosi praxist, vagy adja fel vállalkozását, esetleg menjen csődbe, azaz szoruljon ki a házi orvosi szolgáltatások piacáról.

Végső soron leszögezi, hogy annak ellenére, hogy az OEP feladatai között az alapellátás és szakellátás közötti ésszerű egyensúly kialakítását, az alapellátás minőségének javítását jelöli meg, a házi orvosok vonatkozásában alkalmazott díjazási rendszer sérti a biztosítottak érdekeit, hiszen szűkíti a biztosítottak alapellátáshoz való hozzáférést azáltal, hogy gazdaságilag ellehetetleníti a házi orvosi vállalkozásokat. Álláspontja szerint ez az indoka annak, hogy kevesebb házi orvos dolgozik az alapellátásban, a praxisok eladhatatlanok, elértéktelenedtek, *sok praxis még ingyen sem kell senkinek, ezért betöltetlen*, illetve helyettesítéssel működik, és hogy a betöltetlen praxisok száma fokozatosan növekszik. Beadványtevő a vizsgálati jelentés elkészítését megelőzően beadvány-kiegészítést nyújtott be, és kérte azok vizsgálat során történő figyelembe vételét is. Ebben az eredeti beadványban megfogalmazottakat pontosabb, átláthatóbb rendszerbe foglalta, illetve újabb észrevételeket és kifogásokat fogalmazott meg az alapellátók részére kiírt egyéb támogatási formák, pályázati lehetőségek kapcsán.

Felvetette még, hogy a gépkocsit az egészségügyi kormányzat nem vette be a házi orvos kötelező felszerelési tárgyai közé, mert akkor az OEP-nek ezt is finanszíroznia kellene. Viszont azok a kötelező felszerelési tárgyak, amelyeket a házi orvosnak vinnie kell magával (ambuláns táskák, hordozható EKG, orvosi táskák, lélegeztető készülék, stb.) tömegük illetve térfogatuk miatt nem szállíthatók egyszerre sem kézben, sem kerékpáron. Álláspontja szerint egy kisebb rakterű személygépkocsi csomagtartója is kicsi ezek egyidejű szállításához. Sérelmezte, hogy a

finanszírozás nem veszi figyelembe azt, hogy állandóan szükség van kisebb-nagyobb karbantartásra, javításra, cseréire, egyes eszközök kalibráltatásra akár az orvosi eszközök, akár az irodai eszközök, akár a rendelő felszerelésének vonatkozásában, továbbá, hogy az alapellátást folyamatos üzemben kell működtetni, azaz ha a házi orvos illetve asszisztense továbbképzésre, szabadságra megy, megbetegszik, balesetet szenved vagy kórházi ellátásra szorul, a betegeket akkor is el kell látni. A finanszírozás nem teremt lehetőséget arra sem, hogy a házi orvos váratlan eseményekre (lopás, rongálás, tűzeset, vízkár, baleset, stb.) tartalékot képezzen, ugyanakkor számos olyan káresemény bekövetkezhet, amelyet a biztosító nem térít meg, illetve nem reálértéken térít. Ilyen esetek a gépkocsi ellopása, totálkáros baleset, a gépkocsi kisebb, de rendszeres károsodása, gépkocsi alvázának rendszeres károsodása a rossz utak miatt, gépkocsi feltörése, rongálása, nagyértékű eszközök, pld. EKG ellopása csomagtartóból, pénztárca, bankkártya ellopása miközben az orvos segítséget nyújt, ruha vérrel vagy hányadékkal való nagymértékű szennyeződése, dühöngő beteg kártétele a rendelő felszerelési tárgyaiban, stb. Mindezekben az esetekben szükségképpen a házi orvosnak kell kigazdálkodnia a szükséges fedezetet.

*A megkeresett szervek válaszai:*

Az OEP elnöke válaszában egyrészt kiemelte, hogy az egészségügyi szolgáltatókkal finanszírozási szerződést az Ebtv. 30.§ (1) és (4) bekezdése, 31. § (1), (3)-(8) bekezdései, továbbá az Ebtv. végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet 13. §-a, 14. § (1)-(3) bekezdései valamint 15-21. §-ai alapján az adott szolgáltatás nyújtására jogosító működési engedéllyel rendelkező egészségügyi szolgáltatóval kötik meg, amennyiben az nem rendelkezik olyan, az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII törvény 178. §-ában meghatározott köztartozással (a továbbiakban: köztartozás), amely esedékességének időpontja 60 napnál régebben lejárt. Az idézett rendelkezés alapján tehát az OEP-nek az egészségügyi szolgáltatóval – amennyiben az rendelkezik jogszabályban előírt feltételekkel – törvényen alapuló szerződéskötési kötelezettsége áll fenn.

Az Ebtv. 34.§-a szerint az egészségügyi szolgáltatások finanszírozása a ráfordítások alapján meghatározott normán, az ellátandó feladatokon, az ellátott esetek számbavételén, fejkvótán, a nyújtott szolgáltatások teljesítményarányain, egyes szolgáltatások tekintetében teljesítményegységének mennyiségén, illetve ezek kombinációján alapuló rendszerben történik. A finanszírozás szabályait külön törvény és a végrehajtására kiadott jogszabályok tartalmazzák, azzal, hogy az egészségügyi szolgáltató legfeljebb annyi havi finanszírozásra lehet jogosult, ahány hónapig a hatályos szerződése alapján szolgáltatást nyújtott.

Az egészségügyi szolgáltatások finanszírozásáról az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet rendelkezik. A Korm. rendelet 11. § (1) bekezdése és 14. § (1)-(2) és (4) bekezdései értelmében a házi orvosi szolgáltatók finanszírozási szerződésük alapján különböző díjtételekre jogosultak. Ezek:

– a házi orvosi szolgáltató a házi orvoshoz bejelentkezett biztosítottak utáni díjazás, ha a külön jogszabály szerinti törzskarton, illetve gyermek-egészségügyi törzslap (a továbbiakban együtt: törzskarton) szabályszerű felvétele megtörtént

– a területi ellátási kötelezettséggel működő házi orvosi szolgáltató továbbá a házi orvosi szolgáltató a körzet lakosság száma és a körzet összetétele (felnőtt, gyermek, vegyes körzet) és a rendelő adottságai alapján meghatározott összegű díjazásra jogosult

– a szolgáltató a házi orvosi körzet területén élő lakosság elhelyezkedésének adottságait figyelembe véve, a betegek orvos általi felkeresése költségei fedezetére területi kiegészítő

díjazásra jogosult havonta

A fenti rendelkezések értelmében megállapítható, hogy a háziiorvosi szolgáltató részére utalványozott finanszírozási összeg egyrészt a bejelentett biztosítottak száma alapján megállapított teljesítménydíjból, másrészt a körzet lakosság száma és a rendelő adottságai alapján meghatározott fixdíjből, harmadrészt a betegek orvos általi felkeresése költségeinek fedezetére szolgáló területi díjból tevődik össze. A háziiorvosi szolgáltató a hozzá bejelentett betegek után teljesítményarányos díjazásra jogosult, amennyiben a beteg törzskartonját szabályszerűen felvették, illetve azt meghatározott időintervallumokban megújították. A teljesítményarányos díjazás a bejelentett páciensek korától függő pontrendszeren alapul. A korcsoportos átsorolást az OEP havonta, a bejelentett biztosítottaknak a hónap utolsó napjához viszonyított életkora alapján végzi.

Az elnök álláspontja szerint a Ptk. 202. §-a szerinti<sup>1</sup> szerződés uzsorás jellegének megállapításához a hivatkozott feltételeknek együttesen kell fennállniuk, azaz feltűnően aránytalan előny kikötésének, az aránytalanságnak a szerződés megkötésekor kell fennállnia, a sérelmet szenvedő félnek hátrányos helyzetben kell lennie és a másik félnek e helyzetet kell kihasználnia. Nézete szerint mivel az OEP-nek törvényen alapuló szerződéskötési kötelezettsége van (azaz ha az egészségügyi szolgáltató rendelkezik a jogszabályokban előírt feltételekkel és kéri a finanszírozási szerződés megkötését, úgy az OEP köteles vele szerződést kötni) az uzsorás szerződés felsorolt feltételei fel sem merülhetnek. Az OEP minden egészségügyi szolgáltató esetén kizárólag a jogszabályokban meghatározott feltételek fennállását vizsgálja, a szolgáltató kérelmét követően azok megvalósulása esetén szerződést köt. Továbbá, a finanszírozás is előre látható módon, idézett jogszabályi rendelkezések alapján történik, melyektől az OEP nem térhet el.

A *Nemzeti Adó- és Vámhivatal* (a továbbiakban: NAV) *elnökének* állásfoglalását a beadvány adózást érintő részeivel kapcsolatban kértem. E szerint a háziiorvosok adóhatóság felé fennálló adófizetési kötelezettségei a tevékenység gyakorlásának módjától függenek. Az Országos Egészségbiztosítási Pénztárral, közfeladat ellátására finanszírozási szerződést kötő egészségügyi szolgáltatást végző egészségügyi szolgáltatók, azaz a háziiorvosok, egyéni és társas vállalkozás formájában is végezhetik tevékenységüket.

Az egyéni egészségügyi vállalkozó – a 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet 6/A. § (3) bekezdése értelmében – köteles személyesen közreműködni az egészségügyi szolgáltató tevékenység folytatásában. Amennyiben a háziiorvos egyéni egészségügyi vállalkozóként végzi tevékenységét, úgy személyi jövedelemadó fizetési kötelezettség terheli, a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (továbbiakban: Szja) 9. § (1) bekezdése értelmében, amely szerint az adókötelezettség a bevételszerző tevékenység megkezdésének vagy a bevételt eredményező jogviszony keletkezésének napján kezdődik és mindenfajta bevételszerző tevékenységére kiterjed, függetlenül attól, hogy az bejelentéshez, illetve engedélyhez kötött-e vagy sem. Fentiekén túlmenően az egyéni egészségügyi vállalkozót járulékfizetési kötelezettsége is terheli, a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (továbbiakban: Tbj.) 10. § (1) bekezdés a) pontja alapján, amely szerint az egyéni vállalkozó biztosítási és járulékfizetési kötelezettsége az egyéni vállalkozói nyilvántartásba való bejegyzés napjától az egyéni vállalkozói nyilvántartásból való törlés napjáig tart.

Az egészségügyi szolgáltatás társas vállalkozóként, többek között betéti társaság, közkereseti társaság, korlátolt felelősségű társaság formájában is végezhető. A betéti társaság bel- és kültagja, a közkereseti társaság tagja, a korlátolt felelősségű társaság tagja esetében a társas



vállalkozóként fennálló biztosítás – és így a járulékfizetés – feltétele a tagsági jogviszony pusztán megléte mellett a tevékenységben való személyes közreműködés is [Tbj. 4. § d)]. Az előzőekben kifejtettek alapján azonban a 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet előírja, hogy az egészségügyi vállalkozó köteles személyesen közreműködni az egészségügyi szolgáltató tevékenység folytatásában, így az egészségügyi társas vállalkozókat biztosítási- járulékfizetési – kötelezettség terheli, a Tbj. 10. § (2) bekezdésében meghatározottak szerint. A hivatkozott törvényhely előírja, hogy a társas vállalkozó biztosítási kötelezettsége a gazdasági társaság tagja esetében a tényleges személyes közreműködési kötelezettség kezdete napjától annak megszűnése napjáig, egyéni cég tagja esetében az egyéni cég tagjává válás napjától az egyéni cégben fennálló tagság megszűnésének napjáig, illetve egyéb esetben a társas vállalkozásnál létesített tagsági jogviszony, illetve vezető tisztségviselői jogviszony létrejötte napjától annak megszűnése napjáig tart.

A fentiekén túlmenően a társas vállalkozásként tevékenységet folytató házi orvos bevételei alapján társasági adó fizetésre is kötelezett. Fentiekén kívül a házi orvosokat – akár egyéni vállalkozóként, akár társas vállalkozóként, mint Bt., Kkt. és Kft. tagjaként – az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvényben meghatározott szociális hozzájárulás fizetési kötelezettség is terheli.

Mind az egyéni egészségügyi vállalkozó, mind a társas vállalkozási formában tevékenységet végző házi orvosra vonatkozóan elmondható, hogy a jövedelem (bevétel) forrásának – jelen esetben az egészségügyi vállalkozó/vállalkozás által végzett egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának – nincs kihatása az adózásra. A Tbj. által meghatározott járulékfizetési kötelezettség, illetve a szociális hozzájárulás megfizetése nem függ a tevékenységi körtől, a tevékenység ellátásának formájától, sem a bevétel forrásától. Tekintettel arra, hogy az egészségügyi szolgáltatási tevékenységet kötelező személyesen végezni, illetve társas vállalkozás esetében kötelező a tevékenységben való személyes közreműködés, a házi orvos minden esetben ún. főállású egyéni és társas vállalkozónak minősül. A házi orvosokat járulék-, illetve szociális hozzájárulás „minimum” fizetési kötelezettség akkor is terheli, ha az adott időszakban nincs bevétele, jövedelme a vállalkozásnak.

Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (továbbiakban: Áfa tv.) értelmében a házi orvosok az Áfa tv. hatálya alá tartozó, gazdasági tevékenységet végző adóalanyok. Az Áfa tv. 5. (1) bekezdése értelmében adóalany, az a jogképes személy vagy szervezet, aki (amely) saját neve alatt gazdasági tevékenységet folytat, tekintet nélkül annak helyére, céljára és eredményére. A házi orvosok tevékenysége gazdasági tevékenységnek minősül, tekintettel arra, hogy az Áfa tv. 6.§ (1) bekezdése értelmében gazdasági tevékenység valamely tevékenység üzletszerű, illetőleg tartós vagy rendszeres jelleggel történő folytatása, amennyiben az ellenérték elérésére irányul, vagy azt eredményezi, és annak végzése független formában történik. Az Áfa tv. 85. § (1) bekezdés b) pontja fentiekén túl kimondja, hogy mentes az adó alól „az a szolgáltatásnyújtás és az ahhoz szorosan kapcsolódó sérült- vagy betegápolás és sérült- vagy betegszállítás, valamint az azokhoz szorosan kapcsolódó termékértékesítés, amelyet humán-egészségügyi ellátás keretében közszolgáltató – ilyen minőségében – teljesít”. A szolgáltatásnyújtáshoz kapcsolódó adómentesség feltétele tehát egyrészt az, hogy a szolgáltatás tartalmában humán-egészségügyi ellátásnak minősüljön, másrészt pedig személyi feltételként a közszolgáltatói minőséget is feltételezi a szolgáltatást nyújtó részéről.

Adómentes humán-egészségügyi szolgáltatásnak a terápiás célú, elsődlegesen az egyén egészségének megőrzésére (fenntartására, helyreállítására) irányuló tevékenység minősül. Az egészség megőrzése (fenntartása, helyreállítása) céljából kifejtett tevékenységek közül a betegség vagy egészségügyi rendellenesség diagnosztizálása, kezelése, gyógyítása kezelhető adómentesként.

Az Áfa tv. 85.§ (4) bekezdése g) pontja értelmében közszolgáltatónak minősül minden olyan személy, szervezet, aki (amely) biztosított vagy más kedvezményezett részére társadalombiztosítási vagy egyéb – jogszabály alapján – kötelező biztosítási jogviszony keretében végzi tevékenységét.

Fentiek alapján megállapítható, hogy bár a háziorvosok az Áfa tv. hatálya alá tartoznak, ugyanakkor az Áfa tv. 85.§ (1) bekezdés b) pontja szerint – megfelelően a 85.§ (4) bekezdés g) pontban foglalt kitételnek is – kifejtett háziorvosi tevékenység, a tevékenység közérdekű jellegére tekintettel mentes az adó (Áfa fizetési kötelezettség) alól.

Összegezve, az egészségügyi alapellátást végző egészségügyi szolgáltatókat az Áfa fizetési kötelezettség kivételével minden egyéb adókötelezettség terheli. Az adók megállapítására – az említett Áfa törvényben foglalt tárgyi adómentességen kívül – nincs megkülönböztető rendelkezés ezen adózói körre. Az ellátott közfeladat ellentételezéseként az OEP által (az Egészségbiztosítási Alap terhére) megállapított, maximált finanszírozási összegtől függetlenül a háziorvosokat minden – vállalkezési formától függő – kötelezettség terheli.

A *Magyar Orvosi Kamara* (a továbbiakban: MOK) *elnöke* válaszában arról tájékoztatott, hogy a beadványban leírtakkal maradéktalanul egyetért. Álláspontja szerint is helytálló az a megállapítás, mely szerint a háziorvosi munka finanszírozásának (függetlenül attól, hogy a munka végzése milyen konstrukcióban történik) már hosszú ideje nincs semmiféle kapcsolata a munka díjazásával, illetve a feladat ellátásának költségeivel. Amíg egy, a szabad piacon működő vállalkozás az úgynevezett rezsi-órabérében érvényesítheti a megrendelőkkel szemben a működéssel kapcsolatos valamennyi költségét, ideértve a bérköltségeket, azok közterheit, a szükséges eszközök beszerzésével, amortizációjával, az anyagfelhasználással kapcsolatos költségeket, a cég működésével kapcsolatos járulékos költségeket, sőt, akár hasznót is építhet a díjba, addig egy közfinanszírozott, egészségügyi közszolgáltató „vállalkozásnak” semmi esélye nincs az ilyen jellegű árképzésre, mivel a lehetséges bevételek jogszabályban vannak rögzítve, függetlenül attól, hogy azok elegendőek a működéshez, vagy sem.

Tudomása szerint soha nem készült az alapellátás finanszírozási igényének felmérésére hatástanulmány, az egy praxisra és adott betegforgalomra eső finanszírozás ötletszerűen, illetve a „maradékelnv” alapján lett az elmúlt évtizedekben megállapítva, és így történik ez jelenleg is.

Válaszához mellékelve megküldött egy, a MOK hivatalos lapjában az Orvosok Lapjában megjelent cikket és az ahhoz csatolt kimutatást egy átlagos háziorvosi praxis havonkénti költségigényéről. Ebben a szerző levezeti, hogy ahhoz, hogy a háziorvosi praxis vonzó legyen, havi finanszírozásának elfogadható egzisztenciát kellene garantálnia, mely feltétel teljesüléséhez minimálisan havi 1,8, de inkább havi 2 millió Ft bevételre volna szükség. Az így kimunkált összegekhez képest az átlagos háziorvosi praxis finanszírozása nem több mint 800.000,- Ft. Ez alapján álláspontja szerint az egészségügyi finanszírozás nem képes fenntartani az alapellátás működését, és hogy az egyetlen kiadás, amellyel takarékoskodni lehet, az az orvos bére. Nézete szerint a rendszer a jelenlegi keretek között szinte már fenntarthatatlan, ugyanis az önkormányzatok – ritka kivételtől eltekintve – nem képesek hozzájárulni az alapellátás működéséhez (sőt, tudomásuk van olyan esetekről, amikor az önkormányzatok bérleti díj, stb. útján inkább pénzt kísérelnek meg kivonni az ellátásból).

Az eredeti beadvánnyal való egyetértésének hangsúlyozását követően, illetve azzal összefüggésben az elnök az ügyeletek ellátásának és díjazásának kérdésére is felhívta a figyelmemet. E szerint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. §-a és az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 152.§ (1) bekezdésének c) pontja alapján az önkormányzatoknak kell gondoskodniuk „az alapellátáshoz kapcsolódó ügyeleti ellátásról”. Az

önkormányzatok e kötelezettségüknek többféle módon is eleget tehetnek, lehetőségük van arra, hogy az ügyeleti feladatok ellátására bármely, a szolgáltatást nyújtani képes egészségügyi szolgáltatóval szerződjenek. Ez a választási jog azonban csak az önkormányzatokat illeti meg, amennyiben ugyanis az adott önkormányzat úgy dönt, hogy az alapellátást végző orvosokkal kívánja megoldani az ügyeleti ellátást is, akkor az ebben való részvételt azok a 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet 2. bekezdésének d) pontja, illetve a háziiorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi tevékenységről szóló 4/2000. (II. 25.) EüM rendelet szabályai alapján nem tagadhatják meg. Amennyiben a háziiorvosi szolgáltatók megtagadnák, hogy az önkormányzat által felkínált, bármilyen képtelen feltételek mellett ügyeljenek, megszegnék a folyamatos ellátás nyújtására vonatkozó kötelezettségüket, ezért a finanszírozó megszüntetné az alapellátásra velük megkötött szerződést, ami egyben az alapellátás nyújtására az önkormányzattal megkötött szerződés megszűnését is jelentené.

Ezzel a szabályozatlan — az alapellátásban működő egészségügyi szolgáltatókat teljességgel kiszolgáltatott helyzetben tartó — helyzettel az önkormányzatok a MOK elnöke szerint meglehetősen gyakran visszaélnék, hiszen a jó ízlésen kívül semmi nem tartja vissza őket attól, hogy rendkívül előnytelen feltételrendszer mellett kötelezzék a területükön működő szolgáltatókat az ügyelet teljesítésére.

A kifogásolt a helyzetet álláspontja szerint a bírói gyakorlat sem tudja megfelelően kezelni. Az elnök beszámolt az ügyeleti díjakat illetően olyan táblabíróági ítéletről, amely szerint a fent leírt helyzetre a szerződéskötési kötelezettséggel kapcsolatos szabályokat lehet alkalmazni, ezért vita esetén a bíróság — a Ptk. 206. § értelemszerű alkalmazásával — megállapíthatja a piaci mértékű megbízási díj összegét. Ugyanakkor egy másik táblabíróági ítélet szerint ugyan valóban fennáll a szerződéskötési kötelezettség a háziiorvosi szolgáltatók oldalán, de mivel a másik oldalon, azaz az önkormányzat oldalán nem állapítható meg ilyen kötelezettség (hiszen olyan konstrukcióban tesz eleget ellátási kötelezettségének, amilyenben akar), ezért nem alkalmazhatóak a Ptk. 206. § rendelkezései az ilyen esetekre, azaz nem állapíthatja meg a bíróság a piacon szokásos mértékű díjat a szolgáltató javára.

Összegezve az ügyelet díjazásával kapcsolatos helyzetet: a jelenlegi szabályok szerint a háziiorvosi szolgáltatók egy bármiféle alkufolyamat nélkül, a másik fél által egyoldalúan megállapított díj fejében kénytelenek ellátni az ügyeletet, ez pedig mindenképpen a megbízott fél jogellenesen kiszolgáltatott helyzetét eredményezi.

Ezek alapján a MOK elnöke arra kért, hogy a vizsgálatot a háziiorvosi ügyeletek díjazása körüli anomáliákra is terjesszem ki.

*Az Országos Alapellátási Intézet (OALI) elnökének válasza szerint annak ellenére, hogy sajnálatos módon a háziiorvosi ellátás finanszírozása reálértékben évek óta csökkenő tendenciát mutat, az Alaptörvénnyel való ütközés szempontjából nem lehet kiemelni az egész egészségügyi ellátórendszer finanszírozásának szabályrendszeréből a háziiorvosok finanszírozását. Véleménye szerint az egyéb alapellátási feladatokon túl akár a járóbeteg szakellátásra, akár a fekvőbeteg ellátás finanszírozására is igazak a beadványozó érvei. A finanszírozás ugyanis itt is olyan felülről zárt rendszerben történik, amely az adott területre szolgáló előirányzatokat a teljesítményekkel, esetszámokkal arányosan osztja fel. Álláspontja szerint az egységes elveken alapuló finanszírozási rendszernek vagy az egésze ütközik az Alaptörvénnyel vagy annak minden eleme összhangban van azzal. Álláspontja szerint is, a finanszírozási szerződések megkötésénél az OEP nem köthet ki feltűnően aránytalan előnyt, hiszen e szerződések minden egyes elemét jogszabályok rögzítik, a szerződő felek szabad egyezkedésére szinte csak a helyettesítéssel és az ügyeleti ellátásban történő részvétellel kapcsolatban kerülhet sor, a háziiorvosi szolgáltatás*

finanszírozása a 43/1999. (III. 3.) Korm. rendeletben részletezett rendben történik.

Az „önfelfaló hatósági ár” elnevezés nézete szerint sajnálatos módon minden érintett számára evidenciaként szemlélteti a reálértékét évek óta nem megőrző finanszírozási rendszert, de e tekintetben sem mutat a háziiorvosi finanszírozás semmiféle specialitást más egészségügyi ágazatok finanszírozásához képest, sőt a jelenlegi világgazdasági helyzetben e jelzöt az államháztartás szinte egész területére használhatnánk a közalkalmazotti juttatásoktól a szociális ellátórendszerig.

Álláspontja szerint a háziiorvosi rendszer specialitása nem magában az egészségügy finanszírozási rendszerében van, hanem abban, hogy míg az egészségügyi szolgáltatók döntő többsége költségvetési szervként, az egészségügyi dolgozók pedig közalkalmazottként működnek, addig a háziorvosok több mint kilencvenöt százaléka vállalkozó. Tény, hogy egy költségvetési típusú finanszírozási rendszer alapjaiban idegen a vállalkozói szektorban szokásos piaci működéstől, ugyanakkor az is eltér a versenyszféra sajátosságaitól, hogy e területen garantált a havi előre tervezhető, a szabadpiaci árakhoz képest szerény, de biztos bevétel.

Végül a biztosítottak érdeksérelme kapcsán sem mutat az alapellátás speciális helyzetet, sőt, míg e területen a biztosított élhet szabad háziorvos választási jogával, vagy aránylag megfizethető áron hozzájuthat a magánszférában az ellátáshoz, a szakellátásban kialakult várólisták alapján igénybe vehető ellátások a magánszektorban megfizethetetlenek, illetve jelentős részük nem is áll rendelkezésre.

Nézete szerint az egészségügy finanszírozási rendszerének keretéből a háziiorvosi finanszírozás nem emelhető ki, csak a teljes rendszer átfogó felülvizsgálatára lenne lehetőség.

*Az emberi erőforrások minisztérium egészségügyért felelős államtitkára* válaszában arról tájékoztatott, hogy a minisztérium államtitkársága számos alkalommal hangsúlyozta, hogy az alapellátás fejlesztését az ágazat stratégiai fontosságúnak tekinti, ezért munkájuk és a rájuk nehezedő felelősség elismerését célzó intézkedésekre törekednek valamennyi, a rendelkezésünkre álló eszköz hatékony felhasználásával. Az ágazati államtitkárság minden tervezett intézkedés, illetve jogszabály-módosítás előtt rendszeresen egyeztet a szakmai szervezetekkel, így a beadványt tevő FAKOOSZ-szal is. Tájékoztatott, hogy zajlik az alapellátást érintő problémák feltérképezése és a lehetséges megoldási javaslatok elemzése.

A háziiorvosi ellátásról valóban a települési önkormányzat köteles gondoskodni, így ezen ellátás, illetve költségeinek biztosítása a kötelező egészségbiztosítás rendszerében a társadalombiztosítás, valamint a települési önkormányzat feladata. A társadalombiztosításból a háziiorvosi ellátásra kifizethető összeg mértékét, valamint megállapítási módjának fő szabályait az Országgyűlés törvényekben határozta meg a Kormány számára. Az Egészségbiztosítási Alapból háziiorvosi ellátás biztosítására előirányzott összeget a mindenkorai költségvetés tartalmazza. A finanszírozásra fordítható összeget zárt kasszából fizetik ki, így annak túllépése nem lehetséges. A háziiorvosi alapellátásra vonatkozó finanszírozási szerződések megkötése az OEP kötelezettsége. Jogszabály rendelkezik a szerződés megkötésének feltételeiről, továbbá annak kötelező tartalmi elemeiről. A szerződéskötési szándékát jelző, a jogszabályi feltételeknek megfelelő egészségügyi szolgáltatókkal az OEP-nek szerződéskötési kötelezettsége áll fenn.

Az államtitkár határozott álláspontja, hogy a háziorvosokkal kötendő finanszírozási szerződések során az OEP (az állam) a szerződő háziiorvosi szolgáltató anyagi-egzisztenciális helyzetét szándékosan nem kívánja kihasználni. Az Ebtv. 30. §-ának (1) bekezdése értelmében az egészségbiztosító az egészségügyi szolgáltatások nyújtására finanszírozási szerződést nem is köthet egészségügyi szolgáltatóval, amennyiben az olyan köztartozással rendelkezik, amely esedékességének időpontja 60 napnál régebben lejárt. Ennek megfelelően, ha az

egészségbiztosító tudomása szerint a szolgáltató anyagi helyzete nem megfelelő (vagyis a jogszabály feltételeknek nem felel meg), akkor vele finanszírozási szerződést sem köt. Mindezek alapján a szolgáltató anyagi helyzetének szándékos kihasználása meg sem valósulhat. A finanszírozási szerződés megkötését a háziorvosi szolgáltató kezdeményezheti az OEP-nél, továbbá annak felbontása is bármikor kérhető, így nincs szó olyan szerződésről, amelyet ne lehetne felbontani, vagy amelyet az uzsorás szerződésre hivatkozva semmissé kellene nyilvánítani.

Az ellenőrzéssel kapcsolatban megjegyzi, hogy az ellenőrzésektől nem lehet eltekinteni, mivel közpénzek felhasználásáról van szó. Álláspontja szerint az ellenőrzést követően esetlegesen az OEP nem önkényesen csökkentheti a szolgáltató díjazását, az ellenőrzés akkor vezethet a kapott finanszírozás szolgáltató általi megtérítéséhez, ha a szolgáltató a finanszírozás felhasználására vonatkozó jogszabályokat nem tartotta be. A záró ellenőrzés tekintetében annak elvégzését lehetőségként definiálja a törvény, így a korábban kötelezően elvégzendő záró ellenőrzés helyett jelenleg egy kisebb finanszírozással működő szolgáltató (tipikusan a háziorvosi szolgáltatók) esetében az OEP eldöntheti, hogy a nagy adminisztrációval és költségekkel járó záró ellenőrzést esetlegesen nem kell lefolytatnia.

Az államtitkár arról is tájékoztatott, hogy a beadványban foglaltakat összevetették az Európai Unió joganyagával arra vonatkozóan, hogy azonosítható-e a hatályos magyar jogban olyan elem, amely esetében felvethető a hazai szabályok és az uniós jog közötti elvi, illetve a normák szövegezésében jelentkező ellentmondás. E szerint az állami költségvetésből juttatott bármilyen kifizetés lehet az uniós jog szerint jogellenes állami támogatás, ha nem minősül kivételnek. Tehát vannak jogszerű és nem jogszerű állami támogatások: mindig az adott helyzet dönti el, hogy a kifizetés megengedett-e. Az EUMSZ 106. cikke szerint az általános érdekű gazdasági szolgáltatások esetében megengedhető lehet az állami támogatás nyújtása, ha ez a speciális feladat teljesítéséhez szükséges. Mindegy, hogy a közszolgáltatást köz- vagy magánvállalkozás üzemelteti-e. A 106. cikk (2) bekezdése szerint pedig a Szerződéssel akkor egyeztethető össze egy állami támogatás, ha az általános érdekű szolgáltatások működtetéséhez szükséges és nem befolyásolja a kereskedelem fejlődését a közösség érdekeivel ellentétes mértékben. Tehát vannak olyan közszolgáltatásért adott állami támogatások, amelyek a Közös Piacal összeegyeztethető állami támogatások, ha általános érdekű gazdasági szolgáltatás nyújtásához szükséges mértékben adják azokat. Ilyen az egészségbiztosítási feladatokat ellátó vállalkozásoknak adott finanszírozás, tehát a konkrét ügyben megjelenő háziorvosi praxis.

A Transzparencia irányelv<sup>2</sup> előírja, hogy *„a tagállamok a közösség által hozott speciális rendelkezések sérelme nélkül biztosítják, hogy az elkülönített elszámolások vezetésére kötelezett vállalkozások pénzügyi és szervezeti felépítése pontosan tükröződjön az elkülönített elszámolásokban oly módon, hogy a következők világossá váljanak: a) a különböző tevékenységekhez kapcsolódó költségek és bevételek, b) a költségek és bevételek tevékenységekhez való hozzárendelésénél vagy tevékenységek közötti megosztásánál alkalmazott módszerek pontos részletei”*. Az átláthatóság biztosítása érdekében tehát az adott vállalkozások úgy kötelesek vezetni az elszámolásaikat, hogy elkülönüljenek a különböző tevékenységekhez tartozó belső elszámolások; minden költséget és bevételt következetesen alkalmazott és objektív módon alátámasztható költség-elszámolási elvek alapján, pontosan jelöljenek ki vagy osszanak meg; és egyértelműen határozzák meg azokat a költség-elszámolási elveket, amelyek alapján az elkülönített elszámolásokat vezetik.

Magyarországon a 105/2003. (VII. 18.) Korm. rendelet alapján az elkülönített elszámolásra kötelezett vállalkozásoknak belső számvitelükben el kell különíteniük az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése szerinti általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásához, illetve

kizárólagos vagy különleges jog alapján nyújtott szolgáltatáshoz kapcsolódó és a megosztással érintett eszközöket és forrásokat, bevételeket és ráfordításokat. Továbbá ezeket a számviteli törvény szerinti számviteli politikában rögzített egységes és következetes számviteli elszámolás alapján kell nyilvántartani olyan módon, hogy az egyes tételek speciális tevékenységekhez való hozzárendelésének módszere egyértelműen megállapítható legyen. Amennyiben a vállalkozás közszolgáltatási körön belül és kívül eső tevékenységet is végez, a belső elszámolásában elkülönítetten kell feltüntetnie a közszolgáltatással, illetve az egyéb szolgáltatásokkal kapcsolatos költségeit és bevételeit, valamint a költségek és bevételek elosztásának paramétereit.

A tagállamoknak rendszeresen ellenőrizniük, vagy ellenőriztetniük kell, hogy a vállalkozások nem részesülnek-e az előbb meghatározottakat meghaladó mértékű kompenzációban. A túlkompenzációt vissza kell fizetni a tagállamnak, és a jövőre nézve naprakésszé tenni az ellentételezés kiszámításának paramétereit.

Fentiek alapján úgy tűnik, hogy az Ebtv.-ben kifogásolt jogszabályhelyek kapcsolatot mutatnak az állami támogatás felhasználásának ellenőrzésével, így a 105/2003. (VII. 18.) Korm. rendelettel, és mint ilyen, nem feltétlenül csak egészségpolitikai célokat kell szolgálniuk, de a fent hivatkozott uniós jogi normáknak való megfelelést is biztosítaniuk kell.

Az EMMI álláspontja alapján a beadvány egyik felvetésében sem azonosítható be jelenleg olyan magyar egészségügyi norma, amely esetében megalapozottan állítható, hogy az az uniós jogba ütközik.

Az államtitkár elismeri, hogy a vállalkozásként működő háziorvosi szolgáltatók ambivalens helyzetben vannak, hiszen alapvetően közszolgáltatást látnak el, bevételeiket közpénzből kapják, ugyanakkor számos olyan szabály is vonatkozik rájuk, amelyek sok szempontból csak a „valódi” profitorientált vállalkozásokra értelmezhetőek.

Az államtitkár tájékoztatott arról is, hogy a fenti problémával kapcsolatosan az elmúlt években az egészségügyért felelős tárca próbált jogszabály-módosításokkal élni, így felmerült az iparüzési adó fizetése alóli mentesülés kérdése is. Ezek a próbálkozások azonban nem jártak sikerrel.

A *nemzetgazdasági miniszter* megkeresésemre véleményét az Emberi Erőforrások Minisztériumának és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumnak az álláspontjára figyelemmel alakította ki, mely szerint az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján az államcél megfogalmazó alkotmányi, illetve alaptörvényi rendelkezések alapjoként nem értelmezhetőek, azokra alapozva csak kivételes esetekben állapítható meg alaptörvény-ellenesség, így különösen akkor, ha valamely jogszabályi rendelkezés az államcél megvalósulását veszélyeztetné. Álláspontja szerint az Alaptörvény XXII. cikke államcélként rögzíti a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítását, így sérelme csak abban az esetben lehetne megállapítható, ha valamely jogszabály például az ország egyes területein teljes egészében kizárná a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés lehetőségét. Kifejti továbbá, hogy bár az Alkotmány az Alaptörvény XXII. cikkével megegyező rendelkezést nem tartalmazott, így ezen alaptörvényi rendelkezés vonatkozásában alkotmánybírósági gyakorlat nem áll rendelkezésre, valószínűsíthető azonban, hogy az Alaptörvény alkalmazása szempontjából az egészségügyi szolgáltatások nem minősülnek közszolgáltatásnak, ezért álláspontja szerint az Alaptörvény XXII. cikke és az egészségügyi szolgáltatások megszervezése között összefüggés nem állapítható meg.

A beadvány uzorás szerződéssel kapcsolatos részére reagálva kifejtette, hogy a Ptk. kiindulópontja a felek magánautonómiája. A szerződési jog egyik alapelveként megfogalmazott szerződési szabadság elve is ezen alapul, mert a szerződés tartalmát a felek szabadon állapíthatják meg. A szerződő felek tehát szabadon megválaszthatják, hogy kívának-e egyáltalán szerződést

kötni, és ha igen, úgy kivel, és milyen tartalommal. Ennek megfelelően a szerződés akkor jön létre, amikor a szerződő felek erre vonatkozó kölcsönös és egybehangzó akaratnyilatkozatot tesznek, melyhez szükséges, hogy a lényeges, valamint a bármelyikük által lényegesnek minősített kérdésekben megállapodjanak. A felek szolgáltatásteljesítési kötelezettsége és szolgáltatáskövetelési jogosultsága magából a szerződésből keletkezik. A szerződéssel kikötött szolgáltatásért főszabály szerint ellenszolgáltatás jár, valamint a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között a szerződés megkötésének az időpontjában nem lehet feltűnően nagy az értékkülönbség. Idézte, hogy az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a szerződési szabadság alkotmányos intézményével. A 13/1990. (VI. 18.) AB határozatban megállapította, hogy a szerződési szabadság önálló alkotmányos jog, amely azonban alkotmányos alapjognak nem tekinthető. Ezért a szerződési szabadságra nem vonatkoznak az alapjogok korlátozásához kapcsolódó, az Alkotmány 8. (2) bekezdésében meghatározott követelmények. A szerződési szabadság tehát még lényegi tartalmát illetően is alkotmányosan korlátozható, ha a korlátozás végső eszközének fennállnak az alkotmányos indokai. A szerződési szabadság tehát az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint nem részesül az alkotmányos alapjogokat megillető védelemben, de az az Alkotmány által védett jog és korlátozásának az Alkotmánybíróság által ellenőrzött határai vannak. A szerződési szabadság közhatalmi eszközökkel, jogszabállyal való korlátozására a Ptk. rendelkezései adnak lehetőséget. A Ptk. tehát kifejezetten tartalmazza a magánautonómia korlátozásának lehetőségét is, mégpedig jogszabályok által. A jogszabály megalkotása olyan normatív aktus, amely kötelező rendelkezést tartalmaz a jogszabály címzettje részére, szükségképpen korlátozva annak magánautonómiáját. Jogszabály kötelezővé teheti a felek számára szerződés megkötését, valamint szerződéskötés nélkül is keletkeztethet szolgáltatásra irányuló kötelezettséget és annak követelésére való jogosultságot. A szerződéskötési kötelezettség körében lehetséges a szerződés nemzetgazdasági érdekből való bíróság általi módosítása, megszüntetése, felbontása vagy hatályában való fenntartása is. Jogszabály meghatározhatja a szerződés egyes tartalmi elemeit is, és kimondhatja, hogy ezek a szerződésnek akkor is részei, ha a felek eltérően rendelkeznek. Ha egy szerződési feltételt jogszabály állapít meg, vagy azt jogszabály előírásának megfelelően határozták meg, úgy ez a szerződési feltétel nem minősülhet tisztességtelennek. Megjegyzi, hogy a finanszírozási szerződés kötését a háziiorvosi szolgáltató kezdeményezheti az Országos Egészségbiztosítási Pénztárnál és annak felbontása is bármikor kérhető, szó sincs tehát kényszerítésről.

A szerződésben meghatározott szolgáltatásért járó ellenszolgáltatás mértéke, vagyis a szolgáltatás ára nem kivétel a szerződési szabadság korlátozhatósága alól. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetesnek mondható abban a tekintetben, hogy a piacgazdaság és a szabad verseny fontos összetevőjének tekintendő, hogy a termékek és szolgáltatások árát az eladó és a vevő megállapodása határozza meg, egyes esetekben azonban a piacgazdaság keretein belül is szükség lehet arra, hogy az árát jogszabály állapítsa meg. Amennyiben az állami árbeavatkozásra alkotmányosan indokolt esetben kerül sor, az ár rögzítése önmagában nem vezet alaptörvény-ellenességhez. Alkotmánybíróság ilyen alkotmányos indokként fogadta el a piacgazdaság egészségügyi szempontból történő korlátozását, ezért nézete szerint az, hogy a háziiorvosi szolgáltatás díja jogszabályi szinten kerül meghatározásra, nem vezet alaptörvény-ellenességhez.

A fent ismertetett törvényi rendelkezésekből és azok dogmatikai háttéréből az is következik, hogy a polgári jog szempontjából nem lehet érvénytelen egy olyan szerződés, amelynek tartalmát jogszabály határozza meg, tekintettel arra is, hogy a szerződés vagy annak valamely rendelkezése érvénytelenségét a bíróság állapíthatja meg, a bíróság azonban a hatályos jogszabályok alapján jár el, a jogszabályok felülvizsgálatára nem rendelkezik hatáskörrel.

Hivatkozik a miniszter arra is, hogy az Alkotmánybíróság korábban már foglalkozott az

állam egészségügyi ellátás biztosítására vonatkozó kötelezettségeivel, s ez az Alkotmánybíróság értelmezésében csupán azt az alkotmányos követelményt jelentette, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva az állam teremtsen olyan gazdasági és jogi környezetet, amely megfelel a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészség biztosítására irányuló kötelezettségnek (56/1995. (IX. 15.) AB határozat). Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése ugyanis tartalmazza, hogy mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, a (2) bekezdés pedig azt részletezi, hogy ezen jog érvényesülését hogyan segíti elő Magyarország, többek között az egészségügyi ellátás megszervezésével. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát, az állam az egészségügyi ellátás megszervezése során sem terjeszkedhet túl a nemzetgazdaság teherbíró képessége által meghatározott kereteken.

Végül pedig néhány intézkedést említett meg, amelyet a Kormány hozott a háziorvosi ellátás helyzetének erősítése érdekében. Így 2010 év végén a háziorvosi ellátásban a területi ellátási kötelezettséggel rendelkező szolgáltatók praxisonként 200 ezer forint egyszeri külön díjazásban részesültek. Jogosultak voltak továbbá a díjazásra a hajléktalanok ellátását biztosító szolgálatok, valamint a centrumok is (1,5 millió forint/centrum, a heti 168 órás működésüknek megfelelően). A háziorvosi sürgősségi ellátást biztosító központi ügyeleti szolgálatok – a fenti összesen felül – szolgálatonként 200 ezer Forint külön díjazásban részesültek. 2011-ben a háziorvosi ellátás finanszírozásának, a szolgáltatók likviditásának javítása érdekében a finanszírozási időszak 3 hónapról 2 hónapra csökkentéséről született döntés. Ebből adódóan a 2011-es finanszírozási év 13 havi teljesítménydíjat tartalmazott. Az intézkedés végrehajtásához mintegy 3,8 milliárd forintot biztosított a Kormány.

Az előbbieken felül a háziorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi alapellátási vállalkozások támogatásáról szóló 216/2011. (X. 19.) Korm. rendelet alapján új alapellátási eszköztámogatás bevezetésére került sor. A háziorvosi szolgáltató az általa működtetett praxisban, közvetlenül a betegellátást szolgáló eszközök beszerzése érdekében igényelhetett praxisonként legfeljebb 1,5 millió forint összegű támogatást, amelynek havi mértéke (az esetleges járulékkerhekkel együtt) 50.000 Ft/hónap. Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításától szóló 259/2012. (IX. 14.) Korm. rendelet alapján 2012 novemberétől a bejelentkezett biztosítottak után járó díjazást (kártyapénz) 14 százalékkal megemelték. Az emelés alapján ettől az időponttól követően egy praxis átlagosan havi 70-80 ezer forint többletbevételben részesül. Az utóbb említett két intézkedés éves hatása mintegy 3,8 milliárd forint, illetve 5,8 milliárd forint.

A miniszter végül kiemelte, hogy a példaként említett intézkedések is érzékeltetik, hogy a Kormány figyelembe véve a gazdaság helyzetét, szem előtt tartja az alapellátás, ezen belül a háziorvosi ellátás helyzetének erősítését.

### **III. 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. 18. § (2) bekezdésének *a)* pontja meghatározza a közszolgáltatást végző szerv fogalmát. E szerint 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 az egészségügyi



szolgáltatást nyújtó intézményeket, továbbá az egészségügyi szakigazgatási szerveket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – értelemszerűen kiterjed. Mindemellett, a tudomány szabadságát tiszteletben tartva orvosszakmai kérdésekben az ombudsman eddig sem, és ezt követően sem foglal állást.

Az Ajbt. 18. § (4) lehetővé teszi a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság hivatalból történő kivizsgálásának lehetőségét. Álláspontom szerint az orvosi alapellátás a természetes személyek pontosan meg nem határozható nagyobb csoportját, végső soron az egészségügyi alapellátásban résztvevőket és abban részesülőket mind érinti.

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 visszas hatósági jogalkalmazást.

### **Az alapvető jogok tekintetében**

Az Alaptörvény 37. § (4) bekezdése értelmében, mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata alapján amennyiben az indítványozó által vizsgálni kért alkotmányossági probléma csak a Költségvetési Törvény szabályaival együttesen értelmezhető<sup>3</sup>, akkor annak vizsgálata során alkalmazandó a fenti szűkítés. Mindezek miatt a kifogásolt jogszabályok alkotmányossági vizsgálata önmagában nem, csak a Költségvetési Törvény szabályaival együtt végezhető el. Tekintettel arra, hogy a beadványban jelzett problémák nem állnak összefüggésben a fenti, az Alaptörvény 37. § (4) bekezdésében kiemelt alapjogokkal, alkotmánybírósági indítvány benyújtására nem volt lehetőség.

A beadványozó által megjelölt alaptörvényi rendelkezések nem tartoznak a klasszikus alapjogok körébe. A beadványban megjelölt problémák alapjogi vetülete is további kérdések tisztázását vetette fel, ezért hagyományos ombudsmani vizsgálat keretein belül tekintetem át, azok társadalmi és alapjogi hatásait.

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 alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követtem a fenti gyakorlatot. Az Alkotmánybíróság pedig 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*”, így eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

Az Alaptörvény M. cikke, mely szerint Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik, illetve mely szerint Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben és védi a fogyasztók jogait, már nem tartalmazza a korábban az Alkotmányban megfogalmazott piacgazdaság fogalmát és annak védelmét, sem a tulajdonformák egyenlőségét. Mindemellett az alkotmánybíróági értelmezésben a piacgazdaság államcélnek minősül, amelyhez senkinek sincs kifejezett alkotmányos joga. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor ezen államcélből vezette le lényeges elemként a szerződési szabadságot, amelyet alkotmányos jognak minősített. Ez az alkotmányos jog azonban nem alanyi jogi jellegű, tehát lényeges tartalmában is korlátozható<sup>4</sup>, ha a korlátozás alkotmányosan indokolt, azaz nem önkényes, nem indokolatlan<sup>5</sup>.

Az Alaptörvény XXII. cikke államcélként rögzíti a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítását is. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján az államcél megfogalmazó alkotmányi, illetve alaptörvényi rendelkezések alapjogként nem értelmezhetők, azokra alapozva csak kivételes esetekben állapítható meg alaptörvény-ellenesség, így különösen akkor, ha valamely jogszabályi rendelkezés az államcél megvalósulását veszélyeztetné. Az Alaptörvény XXII. cikk sérelme csak abban az esetben lenne megállapítható, ha valamely jogszabály például az ország egyes területein teljes egészében kizárná a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság az 56/1995. (IX. 15.) AB határozatában már rámutatott arra, hogy a társadalombiztosítási rendszer kialakítását, illetve annak megváltoztatását alkotmányosan indokolják a társadalombiztosítási jogviszony sajátosságai, maga a korszerűsítési tendencia, a rendszer működőképességének a fenntartása, az elosztás arányosabbá tétele. A korábbi Alkotmány 70/D. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés az Alkotmánybíróság értelmezésében csupán azt az alkotmányos követelményt jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva az állam teremtsen olyan gazdasági és jogi környezetet, amely megfelel a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészség biztosítására irányuló kötelezettségnek (ABH 1995, 261, 270.).

Az Alaptörvény XX cikk (1) bekezdése ugyanis kimondja, hogy mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, a (2) bekezdés pedig azt részletezi, hogy e jog érvényesülését Magyarország többek között az egészségügyi ellátás megszervezésével is elősegíti.

### **Az ügy érdeme tekintetében**

Az Ebtv. 83. § (2) bekezdésének a) pontja felhatalmazza a kormányt a finanszírozási szerződések megkötésére, tartalmának, valamint az egészségügyi szolgáltatások finanszírozására vonatkozó szabályok meghatározására. Mivel az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXII. törvény 34. § (1) bekezdése módosította az Ebtv. 83. § (2) bekezdés a) pontját, a megkeresett szervek válaszaiban szereplő szabály helyébe a következő rendelkezés lépett 2013. január elsejétől: Felhatalmazást kap a Kormány a finanszírozási szerződések megkötésére és tartalmára, valamint az egészségügyi szolgáltatások finanszírozására és az Egészségbiztosítási Alapból folyósított pénzeszközök felhasználásának pénzügyi ellenőrzésére, továbbá a kifizetéshez szükséges jóváhagyás eseteire, jogcímeire vonatkozó szabályok meghatározására. Ennek értelmében tehát már nemcsak a finanszírozásra fordítható keretösszeg meghatározása, hanem a finanszírozási szerződés megkötése is elsődlegesen a kormány feladata.

A Semmelweis Terv szerint „A közfinanszírozott állami egészségügyi rendszer alapköve az alapellátás. Az alapellátás teszi ki az orvos-beteg találkozások legnagyobb arányát, s emellett itt jelenik meg nyomatékosan a „megelőzés – gyógyítás – gondozás triászának” mindhárom

eleme. Alapellátáson értjük a házi orvosi-házi gyermekorvosi ellátás mellett a fogászati alapellátást, a védőnői hálózatot, illetve az iskolaorvosi ellátást is (a munkaegészségügy helyzetének és szerepének újraértelmezése látszik szükségesnek). Az alapellátási szint képes leginkább elvégezni azokat a szűrővizsgálatokat és egészségügyi állapotfelméréseket, amelyek a népegészségügyi mutatók szempontjából elengedhetetlenek. A jelenlegi forráshiányos környezetben a szakmai szempontok mellett stratégiai jelentőségű, hogy a költséghatékonyság és a lakosság közeli definitív ellátás ösztönzését figyelembe véve, a szubszidiaritás elve prioritást kapjon. Mindehhez az alapellátó egységek ellátó kapacitását a szükséges eszközökkel (forrásteremtés, finanszírozás, szervezet/emberi erőforrás, jogi szabályozás, egészség-magatartás) bővíteni kell.”<sup>6</sup>

A házi orvosok (házi orvosi és fogászati alapellátás), házi gyermekorvosok és ügyeletek díjazására költendő teljes összeget az aktuális költségvetési törvény tartalmazza, amely definiálja, hogy az Egészségbiztosítási Alapból mekkora összeg költendő e célra. A költségvetésének tervezésében jelenleg az OEP, az NGM és az EMMI vesznek részt. Az Egészségbiztosítási Alapra vonatkozó rendelkezések alapján az emberi erőforrások minisztere határozza meg a házi orvosok díjazásának alapjául szolgáló fix díj és Ft/pont díj nagyságát. Az egészségügyi szolgáltatások finanszírozásának részletes szabályait kormányrendelet tartalmazza. Megállapítható tehát, hogy a finanszírozási szerződés részleteinek kidolgozása, tartalmának és egyes lényeges tartalmi elemeinek (díjazás) meghatározása a mindenkori kormány feladata. Mindemellett, mivel az egészségügyi ellátás megszervezése és működtetése az állam és az önkormányzatok feladata, ésszerűnek tűnik, hogy a szervezeti kereteket ők határozzák meg.

A nemzetgazdasági miniszter válaszában szereplő érvelés, miszerint a szerződési szabadság elve alapján bármely házi orvos megteheti azt is, hogy nem köt az OEP-pel finanszírozási szerződést – annak ellenére, hogy ténytényességében a valóságnak megfelel – a problémát előidéző, a jogviszonyban szereplő felek közötti nézetkülönbségét fenntartó helyzet állandósításához vezet. A kormánynak ugyanis nemcsak célja, hanem kötelezettsége is<sup>7</sup>, hogy az egészségügyi ellátást megszervezze, működtesse, és ebben együttműködjön az egészségügyi ellátásban résztvevő szakszeméllyel, jelen esetben az alapellátást nyújtókkal.

Az orvosi képzésre fordított humán- és reáltoke befektetését követően a kedvezőtlen, illetve elégedetlenségre okot adó finanszírozási megoldást illető kritikára és kifogásokra nehezen fogadható el az a kormányzati válasz, hogy az orvosnak nem kötelező praktizálnia, azaz szerződést sem kell kötnie, illetve a megkötött szerződést bármikor felbonthatja. Hosszú távon a feleknek be kell látniuk, hogy nem elsősorban annak van meghatározó jelentősége e speciális szerződési viszonyban, hogy egymásnak ki vannak szolgáltatva (az orvos nem tud működni a finanszírozás nélkül, az állam pedig nem tudja ellátni kötelező feladatát az orvos közreműködése nélkül), hanem annak, hogy az egészségügyi ellátás megszervezésében, finanszírozásában és nyújtásában együttműködjenek.

A szolgáltatásnyújtási kötelezettséget eredményező finanszírozási szerződés nem egy, a polgári törvénykönyv általános szabályai és elvei alapján megítélhető magánjogi szerződés, hanem jellegénél, céljánál és tartalmánál fogva speciális szerződésként kell értékelnünk, mint ahogyan az egészségügyi alapellátás nyújtását sem tekinthetjük egy önmagában, kvázi vállalkozóként nyújtott szolgáltatásnak. A rendszert komplex egészként kell szemlélnünk, így nem kategorizálhatjuk a benne lévő jogviszonyokat tisztán csak a polgári jog, vagy az alkotmányjog körébe tartozó jogviszonyokként. Mindezek alapján álláspontom szerint nem nevezhető uzsorás szerződésnek a finanszírozási szerződés, a szó civiljogi értelmében semmiképp, hiszen – ahogyan az több megkeresett szerv válaszában szerepelt – a felek ezt előre meghatározott, nyilvánosan hozzáférhető, jogszabályokban meghatározott feltételek szerint kötik

meg. A szerződés megkötését az egészségügyi szolgáltató kezdeményezi, és vélhetően tisztában van azzal, hogy a szerződés megkötését követően annak milyen hatása lesz gazdasági helyzetére.

Az általános szerződési feltételeket, annak elemeit jogszabály határozza meg. Ugyanakkor önmagában az a tény, hogy egy szerződés kötelező tartalmi elemét vagy elemeit jogszabály határozza meg, még nem teszi eleve kizárttá, hogy a jogszabályban meghatározott feltételek törvénysértőek, alaptörvénybe, más törvénybe vagy jó erkölcsbe ütközőek lehetnének. E szerződések jogellenes tartalmát ombudsmanként nem állapíthatom meg, azonban felvetnek más, a szerződési jog területén kívül eső problémákat.

Az egészségügyi szolgáltatás az Eütv. 3. § e) pontjában meghatározott tevékenység, azaz részben vagy egészben az államháztartás terhére finanszírozott egészségügyi szolgáltatás. Az Eütv. 3. § e) pontja értelmében egészségügyi szolgáltatás az egészségügyi államigazgatási szerv által kiadott működési engedély birtokában végezhető egészségügyi tevékenységek összessége, amely az egyén egészségének megőrzése, továbbá a megbetegedések megelőzése, korai felismerése, megállapítása, gyógykezelése, életveszély elhárítása, a megbetegedés következtében kialakult állapot javítása vagy a további állapotromlás megelőzése céljából a beteg vizsgálatára és kezelésére, gondozására, ápolására, egészségügyi rehabilitációjára, a fájdalom és a szenvedés csökkentésére, továbbá a fentiek érdekében a beteg vizsgálati anyagainak feldolgozására irányul. Egészségügyi szolgáltatás nyújtására – ha törvény másként nem rendelkezik – működési engedéllyel rendelkező egészségügyi szolgáltató jogosult. Az egyéni egészségügyi vállalkozó, érvényes és hatályos működési engedély és felelősségbiztosítási szerződés birtokában, a saját nevében és kockázatára nyújtja a működési engedélyében meghatározott egészségügyi szakmákhoz tartozó szolgáltatásokat.

Nem értek egyet a nemzetgazdasági miniszter álláspontjával, mely szerint azért, mert az Alaptörvény XXII. cikkével megegyező rendelkezést a korábbi Alkotmány nem tartalmazott, és mivel így ezen alaptörvényi rendelkezés vonatkozásában alkotmánybírói gyakorlat nem hivatkozható, az Alaptörvény alkalmazása szempontjából az egészségügyi szolgáltatások nem minősülnek közszolgáltatásnak. Az egészségügyi szolgáltatások közszolgáltatási jellegét az évtizedes, kimunkált alkotmánybírói és ombudsmani gyakorlat igazolja és erősíti meg. De ezt támasztják alá az egészségügyi ellátórendszerre vonatkozó speciális szabályok, illetve az egészségügyi ellátás működtetésének nagyobb részben állam által kézben tartott biztosítási, illetve redisztributív jellege is.

Az alapellátó orvosok kötelezően vállalkozási formában, az alapellátást közszolgáltatás jelleggel, az adott területen (körzetben) élő biztosítottak számára ingyenesen, folyamatosan biztosítják. A feltártak szerint azonban valóban nincs konkrét szabályozás, amely garantálná, hogy a folyamatos, területi ellátási kötelezettséggel biztosított alapellátás *valós* ellenértékét a házi orvosnak állami forrásból megtérítsék. A házi orvosok szolgáltatásukért vállalkozói díjban részesülnek az Egészségbiztosítási Alapból, mely folyósítására finanszírozási szerződést kötnek. A finanszírozási szerződés szerint a díjazást kormányrendeletben határozzák meg. Az Állami Számvevőszék 2011. évi jelentése alapján<sup>8</sup> a valós ráfordítások számbavétele nem történt meg. Vélhetően tehát a megállapított díjazás független az alapellátás folyamatos biztosításához szükséges ráfordításoktól.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatai közé sorolja az egészségügyi alapellátás biztosítását. Az Eütv. szerint a települési önkormányzat az egészségügyi alapellátás körében gondoskodik a házi orvosi, házi gyermekorvosi, a fogászati alapellátásról, az ezekhez kapcsolódó ügyeleti ellátásról, a védőnői és az iskola-egészségügyi szolgálatról. A 2011-ben módosított önkormányzati törvény az önkormányzatok alapellátással kapcsolatos általánosan megfogalmazott feladatait nem

módosította, és nem fejtette ki részletesebben azt sem a korábbinál, hogy a helyi önkormányzatoknak tételesen milyen kötelezettségei vannak, ill. milyen anyagi forrásokat kell biztosítaniuk az alapellátás feladatát átvállaló háziorvosoknak. Ahogyan az a Semmelweis Terv G./2. pontjában is szerepel, „a települési önkormányzat törvényi kötelezettsége, hogy gondoskodik a településen lakók alapellátásáról. Ennek keretében kijelöli az ellátási körzetek határait és egyben gondoskodik a körzet lakosait ellátó háziorvosi szolgálat működtetéséről, illetve működőképességének fenntartásáról. [...] Nincs pontosan rögzítve, hogy a működéshez szükséges feltételek közül melyiket kell az egészségbiztosítótól származó finanszírozásból kigazdálkodni, illetve melyiket kell az önkormányzatoknak fedezni. Ennek megfelelően jelentős eltérések mutatkoznak abban, hogy az adott önkormányzat mit gondol saját feladatának, és milyen terheket ró a háziorvosi praxisokra”. Tehát az önkormányzatok számára az alapellátás biztosításának kötelezettségét ugyan az Ötv. előírja, de a feladat teljesítése semmilyen módon nem kényszeríthető ki.

*Összességében, egyik jogszabály sem rögzíti, hogy milyen típusú és mekkora forrást kell az önkormányzatoknak a feladatot átvállaló háziorvos számára biztosítani. Ebből következően megállapítható, hogy kötelező módon az alapellátást gyakorlatilag csak az Egészségbiztosítási Alap finanszírozza, kötelező önkormányzati vállalatok nincsenek a feladat ellátásához hozzárendelve, illetve azok nem kikényszeríthetőek.*

A háziorvos a jelenlegi szabályozás szerint a felelősség, a folyamatos szolgáltatási kötelezettség és adózás szempontjából vállalkozó, míg finanszírozása állami tulajdonú, önálló működésű és gazdálkodású közintézmény finanszírozására hasonlít inkább. A feladatvégzés és finanszírozás vegyes jellegét mutatja az is, hogy a vállalkozó még sincs teljesen kiszolgáltatva a piac működésének, bevétele hozzávetőlegesen kalkulálható. A háziorvosi praxis bevetélti forrásai OEP-től származó bevételekből<sup>9</sup>, egyéb jogszabály által meghatározott bevételekből<sup>10</sup> és a munkaidőn túl megszerezhető bevételekből<sup>11</sup> áll. Az első kategóriába tartozó fix összeg módosulhat bizonyos szorzókkal<sup>12</sup>, a teljesítménydíjat a háziorvos által ellátandó lakosok száma és korcsoport szerinti megoszlása, valamint a háziorvos képzettsége határozza meg, amelyet azonban degresszióval csökkentnek, ha a lakosok számából és életkorából képzett pontérték felnőtt körzet esetén egy határértéket meghalad.

Az, hogy a rendelkezésekre bocsátott, a háziorvosok kalkulált bevételeit és kiadásait bemutató számsorok, táblázatok mennyire fedik a valóságot, és tükrözik-e általánosságban az alapellátó orvosok gazdálkodásának fő jellemzőit, nem áll módomban megítélni, annak helytállóságáról dönteni olyan szaktudást igényelne, mely nincs birtokomban. A 2011-es ÁSZ jelentés szerint azonban „[...] a praxisok elismerhető háziorvosi költségeiről nincsenek megbízható adatok. Ezen kívül a háziorvos valamennyi tevékenységével összefüggő bevételek összessége sem ismert”.

A 2011. évi ÁSZ jelentésből megállapíthatóan, sem az Egészségbiztosítási Alap háziorvosi szolgáltatásra vonatkozó részének megtervezésekor, sem pedig az Alap háziorvosi szolgáltatásra fordított részének felhasználása után nem mérték fel vagy ellenőrizték, hogy a finanszírozás elegendő volt-e a célfeladat teljesítésére. Vagyis sem elő-, sem utókalkuláció nem zajlott az alapellátás finanszírozása kapcsán. A kapott tájékoztatás szerint az orvosok érdekképviselői és érdekérvényesítő szervei csaknem 15 éve folyamatosan jelzik, hogy a háziorvosi finanszírozás nem fedezi a praxis költségeit. Ennek érdekében számos alkalommal egyeztettek az egészségügyi tárcával, és kidolgozott kalkulációkat is átnyújtottak a praxisok fenntartása során felmerülő költségekről, melyek közül több nyomtatásban, a sajtóban is megjelent. Mindezek alapján joggal feltételezhető, hogy az egészségügyi ágazati irányítás rendelkezik adatokkal a praxisok elismerhető költségeiről.

A kapott tájékoztatás szerint a praxisok elismerhető költségeiről azért nincsenek megbízható adatok, mert noha költségeik felmérését az OEP megkísérelte, az elkülönítési és elszámolási hiányosságok miatt a szakigazgatás álláspontja szerint a házi orvosoktól kapott adatok nem tekinthetők megbízhatóknak, illetve összehasonlíthatóknak.

Kellő szakértelemmel kidolgozott módszertan és adatgyűjtési technika mellett azonban – álláspontom szerint – a felmérés elvégezhető. Azt pedig, hogy a szolgáltató ráfordításait is figyelembe kell venni a szolgáltatás díjazásakor, az Ebtv. írja elő. *Ha a feladat ellátásához szükséges ráfordításokat az egészségügyi kormányzat nem térképezi fel, és csak maradék elven határozta meg, továbbá ha az alapellátás működtetésének illetően formáját tartja fenn, az az állami közszolgáltatás felmorzsolódásához vezethet, ami önmagában jogbizonytalanságot okoz.*

Az Európai Unió Bizottsága 2005. november 28-án meghozta a 2005/842/EK határozatát az EK. Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatással járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról. E szerint az általános gazdasági érdekű közszolgáltatások állami ellentételezésének mértéke nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek biztosításához szükséges költség egy része vagy egésze fedezéséhez szükséges összeget, figyelembe véve a kapcsolódó elismervényeket és az ésszerű nyereséget. Az ellentételezés kiszámításához alapul vett paramétereket objektív és átlátható módon előre kell meghatározni. Az uniós norma szerint „az ellentételezés mértékét azon költségek elemzése alapján kell meghatározni, amelyek fejében egy átlagos, jól vezetett és közlekedési eszközökkel rendelkező vállalkozás biztosította volna e kötelezettségeket.

A praxisok költségei felmérésének elmulasztása tovább nem odázható. Ugyanakkor felmerül az a kérdés is, hogy ha nem voltak eddig sem valós adatok a praxisok tényleges költségeiről, vajon mennyire volt megalapozott finanszírozásuk tervezése.<sup>13</sup>

A magyar egészségügyi alapellátás biztosítása, a fenntarthatóság, folyamatos fejlődés és a területi és szociális különbségek kiegyenlítése csakis a szükséges és a valóban ráfordított költségek egyenlősége esetén biztosítható. Ha a tényleges ráfordítás kisebb, mint a szükséges, akkor a rendszer veszteséges, nyilvánvalóan nem fenntartható, azaz összeomlása valószínűsíthető.

Súlyosbítja a helyzetet, hogy az Ötv. nem határoz meg semmilyen konkrét kötelezettséget azzal kapcsolatban, hogy az önkormányzatok milyen szolgáltatással, önerővel vagy konkrét juttatással járulnak hozzá az egészségügyi alapellátás működtetéséhez, fenntartásához. A kötelezettség kimondása önmagában *lex imperfecta*, konkrét kötelezés hiányában üres szabály.

*Mindebből következően megállapítom, hogy a jogbiztonság elvével ellentétes, hogy az egészségügyi alapellátó tevékenység finanszírozása bizonyíthatóan évek óta nem a valós ráfordítások és szükséges összegek figyelembevételével történik. Az állam nem tesz maradéktalanul eleget az intézményvédelmi kötelezettségének, ha a szakmai szervezetek folyamatos jelzéseit figyelmen kívül hagyva elmulasztja a tényleges helyzet feltérképezését, és a rendszer működésének a valóságot lefedő életviszonyokhoz, aktuális állapothoz történő igazítását. Mindez pedig az ellátórendszer működőképességét és fenntarthatóságát közvetlenül veszélyezteti, az állampolgárok testi és lelki egészséghez való jogát pedig közvetve veszélyezteti az, hogy az önkormányzatok jogszabályban rögzített közreműködési kötelezettsége a valóságban kiüresített, tartalmatlan rendelkezés csupán.*

Közismert tény az is, hogy a házi orvosi szakterületet választók száma kritikus érték alá csökkent. Az országban 150 betöltetlen körzet van. Számos praxist töltenek be helyettesítéssel, gyermekorvosi praxisok állnak üresen nagyvárosokban, és valós az is, hogy a házi orvosi szakma elöregedett. Míg 1990-ben a 35 év alatti és a 60 év feletti házi orvosok aránya közel azonos volt,

addig 2006-ban a 60 év feletti házi orvosok aránya már hatszorosa volt a 35 év alattiaknak, jelenleg pedig 35 év alatti házi orvos alig van a 6735 házi orvos között. 1990 és 2007 között a házi orvosok körében a 60 éven felüliek aránya 10,38%-ról 27,44%-ra nőtt. Várhatóan 1500 házi orvos fogja abbahagyni a praktizálást 5 éven belül. Utánpótlás pedig a jelenlegi feltételek mellett nincs. Az utóbbi tizenkét év tapasztalatai ugyanis azt mutatják, hogy a rendszer mindössze 1052 házi orvost „termelt ki”. Ugyanakkor külföldön a házi orvosi szakma keresett, a külföldön munkát vállaló orvosok közül a házi orvosok a második helyen állnak. Ma a házi gyermekorvosok átlagos életkora 56 év. A jelenleg praktizáló 1572 gyermekorvos közül csak 8 fő (0,5%) 35 év alatti, 550 fő (több mint egyharmada) 60 év feletti. A 60 év felettek aránya Budapesten még ennél is rosszabb, 45%.

Az alapellátás elodázhatatlan, nemzetközi szinten sürgető átalakításának szükségességét hangsúlyozta a WHO 2008. évi World Health Report-ja is arra ösztönözve valamennyi ország kormányát, hogy egészségügyi reformjának homlokterébe az alapellátás megerősítését helyezze, mely révén a lakosság általános egészségi állapota javítható, az egészségi állapot társadalmi/földrajzi egyenlőtlenségei érdemben mérsékelhetők.

Továbbá, senki által nem vitatott tény, sőt, az alapellátó rendszer működtetésének egyik célja az is, hogy a házi orvosok szerepe erősödjön a nagyobb költségű szakorvosi, kórházi ellátások igénybe vétele előtti szűrő-mechanizmus tekintetében. Köztudomású tény az is, hogy mára a házi orvosi szakma hiányszakma lett. Ennek ellensúlyozására 2012 szeptembere óta úgy változott meg a vonatkozó kormányrendelet, hogy kibővült azon orvosi szakképesítések köre (80 közül 34), amely feljogosítja az orvost arra, hogy praxist vásároljon, és házi orvosként elhelyezkedjen.<sup>14</sup> Ez alapján a repülőorvos, szemész, pszichiáter, sebész vagy klinikai onkológus is betölthet házi orvosi praxist, ha vállalja, hogy idővel megszerzi a házi orvosi szakképesítést.

Álláspontom szerint mindezek megerősítik azt, hogy az egészségügyi kormányzat előtt ismert az alapellátó rendszer utánpótlás-hiánya. *Mindemellett kétséges, hogy az utánpótlás biztosításának e módja valóban megfelel-e az állampolgárok testi és lelki egészséghez való joga, illetve az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége elveinek. Álláspontom szerint nem.*

A beadvány kiegészítésében, illetve a MOK elnökének válaszelevelében hivatkozott, az alapellátó orvosok ügyeleti feladatainak ellátásával és ezek finanszírozásával kapcsolatos panaszt jelen vizsgálatommal nem érintettem, azzal korábban, a házi orvosi alapellátással és praxisjoggal kapcsolatos, AJB 5849/2010 számú jelentésemben foglalkoztam, az ott tett megállapításaimat fenntartom.

## **Intézkedéseim**

A feltárt visszasság jövőbeni orvoslása érdekében az Ajbt. 32. §. (1) bekezdése alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy

- a szakmai, érdekképviseleti szervezetek aktív bevonásával *kezdemenyezze* és folytassa le az alapellátást végző egészségügyi szolgáltatók valós ráfordításainak pontos, szakmailag megalapozott feltérképezését annak érdekében, hogy finanszírozásuk a valós kiadások és bevételek egyenlege mentén legyen biztosított;
- ezzel összefüggésben *intézkedjen* az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról annak érdekében, hogy az alapellátás finanszírozása a valóságos ráfordítások és költségek mentén, az alapellátás hosszú távon való működőképességét megőrző, fejlesztő módon történjen;
- a kormánnyal együttműködve tegyen meg mindent a Semmelweis Tervben rögzített

elvek és vállalások mielőbbi megvalósulásának érdekében, és az alapellátást végző háziorvosok egészségpolitikai szerepe hangsúlyosabb, presztízse elismertebb, társadalmi pozíciója vonzóbb legyen.

Az Ajbt. 32. §. (1) bekezdése alapján *felkérem* a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy *kezdeményezze* a helyi önkormányzatokról szóló törvény – jelentésemben feltárt jelenséget orvosló – módosítását.

Budapest, 2013. január

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## Melléklet: Lábjegyzet

- <sup>1</sup> Ptk. 202. § Ha a szerződő fél a szerződés megkötésekor a másik fél helyzetének kihasználásával feltűnően aránytalan előnyt kötött ki, a szerződés semmis (uzsorás szerződés).
- <sup>2</sup> A tagállamok és a közvállalkozások, valamint bizonyos vállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló, 2006. november 16-i 2006/11 1/EK irányelv (IHL L 318., 2006. 11. 17.) Az irányelv hazai implementációját „Az államháztartási szervek és közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, valamint az egyes vállalkozásokon belüli pénzügyi átláthatóságról” szóló 105/2003. (II. 18.) Korm. rendelet tartalmazza.
- <sup>3</sup> Lásd. 744/B/2010. AB végzés
- <sup>4</sup> 13/1990. (VI. 18.) AB határozat
- <sup>5</sup> 66/1995. (XI. 24.) AB határozat
- <sup>6</sup> Semmelweis Terv G pont 1.
- <sup>7</sup> Eütv. preambuluma: ”[...] - attól a meggyőződéstől vezérelve, hogy az egyén egészséghez fűződő érdeke és jólléte elsőbbséget kell élvezzen, továbbá, hogy az orvostudomány fejlődésének eredményeit a jelen és a jövő nemzedékek javára kell felhasználni, – annak tudatában, hogy az egészség az egyén életminőségének és önmegvalósításának alapvető feltétele, amely döntő hatással van a családra, a munkára és ezáltal az egész nemzetre, – tekintettel arra, hogy az egészség fejlesztését, megőrzését és helyreállítását az egészségügy eszközrendszere csak a szociális ellátórendszerrel, valamint a természeti és épített környezet védelmével, illetve a társadalmi és gazdasági környezettel együttesen, továbbá az egészséget támogató társadalmi gyakorlattal és politikával kiegészülve képes szolgálni, [...]”
- <sup>8</sup> „Az Egészségbiztosítási Alapban a gyógyító-megelőző ellátások, ezen belül a háziorvosi ellátás költségvetési előirányzatát a tervezési köriratnak megfelelően az előző év bázisán, szintre hozással, és a fejlesztési többletek figyelembevételével készítették el. A tervezés kialakított rendszerében a költségvetésben javasolt változásokra vonatkozóan készültek számítások, azonban a kassza előirányzatának megállapítását nem alapozták meg hatásvizsgálatok. (A 2011.évi ÁSZ jelentés 53. oldal: „4.1. Háziorvosi kassza előirányzatának tervezése az E. Alapban)
- <sup>9</sup> Ezek: fix díj plusz területi pótlék, teljesítménydíj (degresszióval korrigált fejkvóta), ambuláns ellátás díja, indikátor pontszám alapján számított díj, jogviszony ellenőrzésből származó díj
- <sup>10</sup> Ezek: térítési díj ellenében igénybe vehető szolgáltatások díjai, nem kötelező védőoltás beadásának díja
- <sup>11</sup> Ezek: ügyeleti díj (az OEP és egyes esetekben önkormányzat által finanszírozott, másodállásból származó díjak, kutatásban való részvétel, pályázatok
- <sup>12</sup> Ezek: 1,1-es szorzóval, ha önálló épületben praktizál és nincs másik E. Alapból finanszírozott tevékenységet folytató szervezet, 1,3-as szorzóval, ha több településen működő rendelőben dolgozik, és 1,5-ös szorzóval, ha kistérségi támogatási alap célőirányzatából támogatott település, ha a lakosság szám eléri a 800 főt, vagy a leghátrányosabb helyzetű kistérséghez tartozó települések közül kettő vagy több településre terjed ki a körzet és a lakosság szám 800 és 1500 fő között van
- <sup>13</sup> A beadványozó kitért az ártörvény egyes kérdéseire is. A hatósági ár meghatározását az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Ártörvény) szabályozza. A 8. § (3) szerint minimálisan olyan hatósági árat lehet csak megállapítani, hogy az legalább a hatékonyan működő vállalkozó ráfordításaira fedezetet biztosítson. Ennek megfelelően a hatósági ár megállapításakor legalább a ráfordítások megtérülését biztosítani kell. Beadványozó sérelmezte, hogy a 43/1999. sz. kormányrendelet ráfordítástól független állami normatívát határoz meg a háziorvos vállalkozó díjazásakor, mivel úgy tekinti, hogy az Ártörvény nem vonatkozik a háziorvos vállalkozókra. Álláspontom szerint a beadványozó Ártörvénnyel kapcsolatos érvelése hibás, az egészségügyi közszolgáltatás esetében az azt igénybe vevő nem közvetlenül a szolgáltatónak fizet a



szolgáltatásért, hanem a beszéd (járulékok, egészségügyi hozzájárulás) és elosztás (szolgáltató finanszírozása, intézményrendszer működtetése) központosított irányítással zajlik. A jelenlegi konstrukció alapján értelmezhetetlen lenne az egyes egészségügyi alapellátási szolgáltatásokra hatósági árat megállapítani, majd azt mintegy utólag „kiszámlázni” a finanszírozó irányába.

<sup>14</sup> <http://www.metropol.hu/cikk/944046>

## **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-4255/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Juhász Zoltán

### **Az eljárás megindulása**

A panaszos Kapuvár Város Polgármesteri Hivatala Okmányirodájának eljárását kifogásolta. A panasz alapján felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, a tisztességes hatósági eljáráshoz való 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.

Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem Kapuvár Város Polgármesteri Hivatala jegyzőjétől. A válasz még a közigazgatási szervezetrendszer átalakításának megvalósulása előtt megérkezett. Mivel 2013. január 1. napjától a vizsgálattal érintett Okmányiroda a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal törzshivatalába olvadt, így ezt a módosulást is figyelembe vettem jelentésem elkészítésekor és intézkedéseim megfogalmazásakor.

### **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 hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.)

### **A megállapított tényállás**

A panaszos Kapuvár Város Polgármesteri Hivatala Okmányirodájának eljárását kifogásolta. A panaszában írtak szerint gyermeke kollégiumi elhelyezéséhez szükség volt az okmányiroda által kiállított hatósági bizonyítványra, amely kiállítása eddig illetékmentes volt. Azonban a sérelmezett esetben az okmányiroda 3000 forintot kért a hatósági bizonyítvány kiállításáért. A panaszos szerint az érintett hallgatói önkormányzat tájékoztatása szerint ezen igazolás kiállítása illetékmentes az Itv. 33. § (2) bekezdésének 11. pontja alapján. Ezzel azonban az okmányiroda nem foglalkozott, nem vette figyelembe. A panaszos kérte, hogy az ügyvel kapcsolatosan az alapvető jogok biztosja járjon el, és foglaljon állást abban a kérdésben, hogy a

tárgyi eljárás valóban jár-e illetékfizetési kötelezettséggel.

Az ügyben megkerestem Kapuvár Város Polgármesteri Hivatala jegyzőjét. A jegyző tájékoztatása szerint a kapuvári Okmányiroda az ügyfél kérelmére a saját nyilvántartásából ad igazolást vagy hatósági bizonyítványt, így például lakcím, családi állapot vagy együtt élők adatairól. Az ügyfél írásban nyújtja be kérelmét, megjelölve a kérelem kiállításának okát és az irat formáját. Az igazolásokat minden esetben illetékmentesen állítják ki az ügyfél részére. Hatósági bizonyítvány kérelem esetében minden alkalommal felhívják az ügyfél figyelmét az Itv. 31.§-ában nevesített illetékfizetési kötelezettségre, ezen túl az Itv. 33. § (2) bekezdésében nevesített illetékmentes eljárásokra. A Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala 2012. január 31-i okmányirodai szakmai napján külön témaként szerepelt az Itv. 2012. január 1-jei hatállyal történő változásai. Nyomatékosan felhívták az ügyintézők figyelmét arra, hogy a polgár által kezdeményezett, a hatósági bizonyítvány kiállítására irányuló eljárás az általános tételű illeték alá esik. A panaszos lánya írásban, nyomtatványon kérte hatósági bizonyítvány kiállítását az egy lakóhely címen bejelentett személyekről. Kérelmében hivatkozott arra, hogy a hatósági bizonyítvány kollégiumi elhelyezéshez szükséges. A jegyző szerint a hivatkozott Itv. 33. § (2) bekezdése (1. ponttól 38. pontig) részletesen felsorolja az egyes eljárási típusokat, melyek tárgyuknál fogva illetékmentesek, nevezetesen a 11. pontban nevesített „a tankötelezettséggel, valamint a középfokú és felsőoktatási intézménybe való felvétellel, a tanulmányokat folytatóknak a tanulmányokkal, a tandíjjal, vizsgadíjjal és a tanulóotthoni, kollégiumi, diákotthoni, napközi otthoni elhelyezésükkel kapcsolatos eljárás, továbbá az iskolai és tanfolyami bizonyítvány, kivéve a bizonyítvány másolatát, másodlatát. Ez a zártfajú megfogalmazás nem tartalmazza azt a további rendelkezést, hogy „és az ilyen eljáráshoz szükséges irat”.

A jegyző szerint az Itv. 33. § (2) bekezdésében nevesített illetékmentes eljárások valamennyi pontjánál nevesíti a jogszabályhely az eljárástípusokat, valamint azt hogy mely esetekben illetékmentes az eljáráshoz szükséges irat, „például a 10. pontra is visszahivatkozva.” A kollégiumi elhelyezéssel kapcsolatos eljárásban a jegyző szerint az okmányiroda nem eljáró hatóságként működik közre, az ügyfél/diák részére hatósági bizonyítványt állít ki, és ez az eljárás a fentiekből következően az általános illeték alá esik. A jegyző szerint Kapuvár Város Polgármesteri Hivatala a hatósági bizonyítványok kiállításánál e jogértelmezés alapján jár el.

A jegyző az ügyben keletkezett iratanyag másolatát – kérésem ellenére – nem küldte meg.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatásköröm tekintetében**

A 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 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. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerint a közigazgatási szerv és a helyi önkormányzat az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül. Figyelemmel arra, hogy a panaszos a kért hatósági bizonyítványt nem kapta volna meg a kiszabott illeték megfizetésének

elmulasztása esetén, továbbá arra, hogy az ügyben megkeresett jegyző tájékoztatása szerint az adott hatóság által általánosan követett jogértelmezési gyakorlatról van szó, vizsgálati hatásköröm fennállt.

## 2. 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 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 hat.] 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 hat.] 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 hat.] 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.]

A *tisztességes eljáráshoz való jog* – noha az Alaptörvény szövegezése némileg eltérő, tartalmilag azonban változatlan az Alkotmányhoz képest – az alkotmánybírósági gyakorlatban a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogállam fogalmából eredő eljárési garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog. [315/E/2003. AB hat.] 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.] 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.

Ezt az alkotmányos alapelvet fogalmazta meg a 2012. január 1. napjától hatályos Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdésében: *„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 közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. [11/1992. (III. 5.) AB hat., 49/1998. (XI. 27.) AB hat., ABH 1998, 5/1999. (III. 31.) AB hat., 422/B/1999. AB hat.]

### **3. Az ügy érdeme tekintetében**

Az előző pontban kifejtett alapvető jogi követelmények jelennek meg a Ket. alapelveiben is. A Ket. 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. 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 az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott alapelv megadását jelenti a Ket. alapelvei között, így ez az alapelv a közigazgatási hatósági eljárás egészére érvényes, rajta keresztül érvényesül az Alaptörvény idézett rendelkezése.*

Az Itv. 1. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási hatósági és bírósági eljárásért eljárási illetéket vagy az Itv.-ben meghatározott módon, de külön jogszabályban megállapított igazgatási, bírósági szolgáltatási díjat kell fizetni. Az Itv. 29. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az első fokú közigazgatási hatósági eljárásért – ha az Itv. melléklete másként nem rendelkezik – 3000 forint illetéket kell fizetni (általános tételű eljárási illeték).

Az Itv. 3. § (4) bekezdése alapján az eljárási illetékkötelezettség az eljárás megindítása iránti kérelem előterjesztésekor keletkezik. Az Itv. 31. §-ának (1) bekezdése szerint a közigazgatási hatósági eljárási illetéket az eljárás kezdeményezésekor az köteles megfizetni, aki az eljárás megindítását kéri. Az egyes közigazgatási hatósági eljárások külön illetéke tekintetében az Itv. melléklete eltérően rendelkezhet.

Az Itv. 102. § (1) bekezdésének w) pontja szerint közigazgatási hatósági eljárás: a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szerinti hatósági ügy, a Polgári Törvénykönyvről szóló törvény szerinti eredeti birtokállapot helyreállítására vagy a birtokállapot zavarásának megszüntetésére irányuló eljárás, valamint minden olyan eljárás, amelyre a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezései irányadók, továbbá a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló törvényben meghatározott bejelentés.

A Ket. 12. § (2) bekezdésének a pontja értelmében közigazgatási hatósági ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapít meg, *adatot, tényt vagy jogosultságot igazol*, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez.

A hatóság által valamely tény, adat, jogosultság vagy állapot igazolására kiállított okiratot, mindezek más hasonló módon történő igazolását, valamint a hatósági nyilvántartásba történt bejegyzést határozatnak kell tekinteni. [Ket. 82. § (2) bekezdés] Az ügyfél kérelmére a hatóság tény, állapot vagy egyéb adat igazolására hatósági bizonyítványt ad ki. [Ket. 83. § (1) bekezdés].

A hatósági bizonyítvány valamely tény, állapot vagy egyéb adat igazolására kiállított okirat, amelyet a kérelmező állandó bejelentett lakóhelye, tartózkodási helye, telephely, ingatlan fekvése, tevékenység helye szerinti közigazgatási szervnél kell kérni, illetve annál a közigazgatási szervnél, ahol a bizonyítandó tény bekövetkezett, illetve az állapot tartott vagy megszűnt, vagy melynek a nyilvántartása az adatot tartalmazza [Ket. 83. § (2) bekezdés].

A hatósági bizonyítvány tipikus esetben egyszeri alkalomra szólóan meghatározott, más eljárásban való felhasználás céljából tanúsítja a benne foglaltakat. Hatósági bizonyítványt lehet például kérni együttélés, külön élés, *felsőfokú tanulmányokat végzők részére közös háztartásban élés*, a külföldi munkavállalók részére adat igazolása céljából. A hatósági bizonyítvány adattartalmát bármilyen jogszabály meghatározhatja, és annak tartalmát – az ellenkező bizonyításig – mindenki köteles elfogadni [Ket. 82. § (1) bekezdés, Ket. 83. § (3) és (4) bekezdés]. Az illetékfizetési kötelezettség a hatósági bizonyítvány kiállítása iránti kérelemhez kötődik.

Az Itv. 33. § (2) bekezdésének 11. pontja alapján egyes alkotmányos jogok érvényesítése, illetőleg kötelezettségek teljesítése, valamint a társadalmi igazságosság előmozdítása érdekében az Itv. mellékletében és a külön jogszabályokban meghatározott illetékmentes eljárásokon felül tárgyuknál fogva illetékmentes eljárások a tankötelezettséggel, valamint a középfokú és felsőoktatási intézménybe való felvétellel, a tanulmányokat folytatóknak a tanulmányokkal, a tandíjjal, vizsgadíjjal és a tanulóotthoni, *kollégiumi*, diákotthoni, napközi otthoni elhelyezésükkel kapcsolatos eljárás, továbbá az iskolai és tanfolyami bizonyítvány, kivéve a bizonyítvány másolatát, másodlatát.

Mindent egybe vetve megállapítható tehát, hogy az illeték tárgya jelen ügyben kollégiumi elhelyezéshez hatósági bizonyítvány kiállítása iránti eljárás volt.

*A hatósági bizonyítvány kiállítása iránti eljáráshoz kötődő illetékkötelezettség szempontjából is érvényesülnek az Itv. 33. §-ában foglalt illetékmentességi szabályok. Így például, ha valaki bölcsődei, óvodai vagy éppen kollégiumi elhelyezéssel kapcsolatos eljáráshoz kéri a közös háztartásban élők számának az igazolását, akkor az ilyen hatósági bizonyítványért nem kell illetéket fizetni.*

A jegyző levelében foglaltak téves jogértelmezésen alapulnak. Az illetékmentességi szabály az eljárás tárgyához igazodik. A hatósági bizonyítvány kiállítására akkor kerül sor, ha arra egy meghatározott célból van szükség: az ügyfél azt fel kívánja használni egy meghatározott más eljárásban. Erre utal a Ket. hatályos szövege is: a hatósági bizonyítvány ellen az ellenérdekű ügyfél nem élhet fellebbezéssel, *de a hatósági bizonyítvány felhasználási célja szerinti eljárásban bizonyíthatja, hogy a hatósági bizonyítvány tartalma valótlan. Ha a hatósági bizonyítvány tartalmának valótlanágát az a hatóság vagy más szerv állapítja meg, amelynek eljárásában az ügyfél a hatósági bizonyítványt felhasználta*, a hatósági bizonyítványban foglaltak valótlanágáról az általa feltárt bizonyítékok ismertetésével tájékoztatja a hatósági bizonyítványt kiadó hatóságot. Ha a hatósági bizonyítványt kiállító hatóság az előzőek szerinti tájékoztatást követően vagy egyéb esetben hivatalból megállapítja, hogy a hatósági bizonyítvány tartalma valótlan, a hatóság a hatósági bizonyítványt kijavítja, visszavonja vagy módosítja. A határozatot annak a hatóságnak, szervnek is megküldi, amelynek eljárásában tudomása szerint az ügyfél a hatósági bizonyítványt felhasználta vagy fel kívánta használni. [Ket. 86. § (5)-(7) bekezdések]

Ebben a konkrét esetben a hatósági bizonyítvány kiállításának célja kollégiumi elhelyezéshez tény (közös háztartásban élők számának) az igazolása, így az eljárás tárgya is ugyanez. A hatósági bizonyítvány egyetlen célja e tény igazolása, hatósági bizonyítvány kiállítását nem is kérhetné az ügyfél önmagában véve, hiszen a hatósági bizonyítvány kiállítása mindig célhoz kötött, nem valószínű, hogy az ügyfél minden cél nélkül, önmagában egy tény

igazolása érdekében kérje hatósági bizonyítvány kiállítását. Ez kiderül a Ket. idézett – egyébként pontatlanul és ellentmondásosan megfogalmazott – rendelkezéseinek egybevetéséből, továbbá a hatósági bizonyítvány jogintézménye rendeltetésének meghatározásából és értelmezéséből.

Akkor, amikor olyan tárgyú ügyben áll fenn a hatósági bizonyítvány kiállításának a szükségessége, mely az Itv. alapján illetékmentes, a hatósági bizonyítvány kiállítása tárgyi illetékmentesség alá esik. Az Itv.-ben meghatározott tárgyú eljárások illetékmentességének indoka – egyes alkotmányos jogok érvényesítése, illetőleg kötelezettségek teljesítése, valamint *a társadalmi igazságosság előmozdítása* – az ilyen tárgyú eljárásokban való felhasználás céljából kiadott hatósági bizonyítvány kiállítására irányuló közigazgatási hatósági eljárásokban is megköveteli az illetékmentességet. Ez következik a jogalkotó által az Itv.-ben kifejezetten megfogalmazott szabályozási célból.

Mindezt alátámasztja a közigazgatási hatósági eljárással összefüggésben megfogalmazott – fentebb ismertetett – alapelvek rendszere, amelyeket a Ket. 1. § (1) és (2) bekezdéseiben, valamint 4. § (1) bekezdésében fogalmaz meg, és ezek sorában különösen fontos a méltányosság elve érvényesülésének követelménye.

*Mindezek alapján megállapítom: amennyiben az Itv. által tárgyi illetékmentesnek minősített tárgyú eljárásban való felhasználás céljából tény igazolása szükséges hatósági bizonyítvány kiállítása útján, azért illeték megfizetésére kötelezni az ügyfelet nem lehet. Álláspontom szerint ellenkező jogértelmezésen alapuló joggyakorlat sérti a Ket. idézett alapelveit, a jogbiztonság elvét és a tisztességes eljáráshoz való jogot.*

## **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatalt vezető Kormány megbízottat, hogy a gondoskodjon arról, hogy a jelentésben kifejtett jogértelmezésnek megfelelően járjanak el a Kormányhivatal illetékességi területén a járási hivatalok a jelentésben ismertetett, valamint az Itv. 33. § (2) bekezdésében felsorolt ügyekben.

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján –figyelemmel a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdésére és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról a 2010. évi XLIII. törvény 2. § (1) bekezdésének e) – h) pontjaira – felkérem a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEK KH) elnökét, gondoskodjon arról, hogy a jelen ügyben a panaszos visszakapja a befizetett illetéket.

Az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy – együttműködve az érintett további ágazati miniszterekkel – az egyes alkotmányos jogok érvényesítése, valamint a társadalmi igazságosság előmozdítása érdekében intézkedjen arra nézve, hogy a kormányhivatalok és járási hivatalok az egész országban a jelentésben kifejtett jogértelmezésnek megfelelően járjanak el a tárgy szerinti ügyekben.

Budapest, 2013. március

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-4258/2012. számú ügyben**

### **Az eljárás megindítása**

A panaszos 2012/13-as tanévre a budapesti Városmajori Gimnázium és Kós Károly Általános Iskolába kívánta beíratni gyermekét (továbbiakban: Kós Károly Iskola), akit azonban nem vettek fel az iskolába. A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelménye 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. Az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján Budapest XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzatának jegyzőjétől kértem tájékoztatást a sérelmezett eljárással összefüggő körülményekről, a panasszal kapcsolatos álláspontjáról. Megkeresésemre a Polgármesteri Hivatal Oktatási és Közművelődési Irodájának vezetője válaszolt.

### **Az 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]

Jogorvoslathoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági vagy más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”* [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés]

### **Az alkalmazott jogszabályok**

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Új Ötv.)

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.)

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kotv.)

A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról 1992. évi LXVI. törvény

A nevelési-oktatási intézmények működéséről a 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.)

### **A megállapított tényállás**

A gyermek általános iskolába való felvételét szülei a család várható lakóhelyére tekintettel kérelmezték, mivel a beiratkozást követően – a csatolt szerződések szerint – új otthonukba kívántak költözni Budapestre, a Krisztina krt-ra. Az iskolai beiratkozás idején a család átmenetileg Budapesten az Alkotás utcában élt, bejelentett lakóhelyük viszont Balatonkenesén volt. A család életvitelszerűen használt lakásának címe alapján (Bp. XII. kerület) az Arany János Általános Iskola, míg a várható lakcím szerint ugyanazon kerület másik általános iskolájának a felvételi körzetébe, a Városmajori Gimnázium és Kós Károly Általános Iskolához tartoztak. A Hegyvidéki iskolai jelentkezési lap 2012/2013 adatai szerint a gyermek felvételét a szülő a Városmajori Gimnázium és Kós Károly Általános Iskolába (továbbiakban: választott iskola) kérte. A jelentkezési lap mellékleteként szereplő „Jogosultságot igazoló nyilatkozatban (lakcím alapján)” pedig arról nyilatkozott a szülő, hogy a gyermekével együtt – bérleti szerződés alapján – a Budapest, Alkotás u. 9. címen rendelkezik lakcímmel, amely címen életvitelszerűen is tartózkodik.

A szülő e nyilatkozat kitöltésekor áthúzta a nyomtatvány eredeti „bejelentett” lakcím

szövegrészét és azt bérleti szerződésre javította.

Az Arany János Általános Iskola elsősztályos tanulók beírásához használatos segédtabla adatai között a gyermek neve és adatai 16. sorszám alatt szerepel azzal a megjegyzéssel, hogy „Kós Városmajor!”

A rendelkezésemre bocsátott iratok között, 2012. április 21-én keltezet, az oktatási és közművelődési iroda vezetője által aláírt, az Arany János Általános Iskola igazgatójának címzett levél szerint: „A 2012. évi beiratkozás adatai alapján a 2012/2013-as tanévre vonatkozóan Budapest XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat, mint az intézményfenntartója, az alábbi névsort állapítja meg az iskola vonatkozásában” A levél az 1/b. osztály névsorában 3. sorszám alatt tartalmazza a panaszos gyermekének nevét.

A szülők választott iskola igazgatójától 2012. április 23-án értesültek telefonon, hogy gyermeküket a fenntartó törölte az iskolába felvett gyermekek névsorából és átirták a körzeti iskola névsorába. A szülők által csatolt elektronikus levelezés másolata szerint még aznap április 23-án az alpolgármesterhez fordultak, mivel tudomásuk szerint az önkormányzat oktatási ügyek az ő feladatkörébe tartoznak. Az alpolgármesternek címzett levélre 2012. április 25-én az oktatási és közművelődési iroda vezetőjétől kaptak elektronikus úton választ, amely szerint: „A leendő elsős gyermekek elhelyezése az április 19-20. napon érvényes lakcímkártya adatai alapján történt, így az Önök esetében az Alkotás utcai cím alapján. [...] A leendő lakcímen – amelynek a körzeti iskolája valóban a Kós Károly iskola – életvitelszerűen még nem lakik/lakhat Zétény. A Kós Károly iskola magas körzeti létszáma miatt, nincs mód Zétény ottani elhelyezésére.”

Az irodavezető által adott tájékoztatás szerint a gyermek családja a beiratkozáskor – akkori időpontban érvényes – lakcímkártyával kereste fel a körzeti iskolát, véleménye szerint a család várható lakóhelyére vonatkozó felvételi okot a közoktatásra vonatkozó szabályok nem ismerik, ezért a gyermek a körzeti iskolába volt csak felvehető, amelyről szerinte mindkét intézmény telefonon értesítette a szülőt. Az irodavezető felhívta a figyelmemet, hogy a kiadott eljárási rend szerint a jegyzőnek címzett, az elutasító határozatot kiadó intézmény vezetője részére átadott fellebbezést a panaszos nem nyújtott be, ezért véleménye szerint az önkormányzathoz fellebbezés nem érkezett.

Az irodavezető válaszával egyidejűleg rendelkezésemre bocsátotta az önkormányzat által, a szülők számára készített iskolai felvétel és beiratkozás rendjével kapcsolatos tájékoztatót, amelynek értelmében „A Hegyvidéki Önkormányzat fenntartásában működő iskolák befogadó nyilatkozatot nem adhatnak ki a beiratkozáskor. A beiratkozást követően a gyermekek felvételéről és az indítható osztályok számáról – a Budapest Főjegyzője által kijelölt időpontig – az adott intézményvezetője a fenntartó bevonásával hoz döntést. Kiemelten hangsúlyozzuk, hogy a felvételnél a körzeti tanulók kivételével – nem vállalunk garanciát arra, hogy az Önök által megjelölt intézményben tudjuk elhelyezni a gyermeket. Az iskolaigazgató a felvételnél vagy az elutasításáról írásbeli határozatban értesíti az érintetteket. A Kt. értelmében a kijelölt iskola – akkor is, ha nem kötelező felvételt biztosító iskola – a tanuló felvételét csak helyhiány miatt tagadhatja meg, kivéve a beiratkozási időszakot. A felvételi kérelem elutasítása esetén a szülő az értesítés kézhezvételét követő 15 napos határidőn belül fellebbezést nyújthat be.”

A Közoktatás Információs Rendszer 2012. augusztusi adatai szerint a gyermek végül a Semmelweis Egyetem Gyakorló Általános Iskola és Gimnáziumban kezdte meg a tanévet.

## **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.

Az egyedi ügy történéseinek időpontjában hatályos helyi önkormányzatról szóló 1990. évi LXXIX. törvény (továbbiakban Ötv.) 8. § (1) bekezdése értelmében a települési önkormányzat kötelező feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen *az óvodáról, az alapfokú nevelésről, az oktatásról*, a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás.<sup>1</sup>

A fentiek alapján az egyedi ügy tekintetében 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 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 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 – 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. 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 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 fentiekkel összhangban az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése külön is rögzíti, hogy a *jogszabályok mindenkire, így az állami szervekre nézve is kötelezőek*.

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.*”<sup>2</sup> Álláspontom szerint a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nemcsak szabályozási szinten, de a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

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.”*<sup>3</sup> A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.<sup>4</sup> 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 tekintetében**

Vizsgálatomat a gyermeket érintő általános iskolai felvételi eljárásokról hatályos, a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (továbbiakban Köt.) általános iskolai felvételre vonatkozó szabályainak figyelembe vétele mellett folytattam le. Vizsgálatom alatt tekintettel voltam ugyanakkor a jelentésem kiadásakor hatályos köznevelésre vonatkozó szabályokra is, amelyekre lábjegyzetben hivatkozom.

A Köt. 66. § (1) bekezdése<sup>5</sup> értelmében a tanulói jogviszony felvétel vagy átvétel útján keletkezik. A felvétel és az átvétel jelentkezés alapján történik. A felvételtől vagy átvételtől az iskola igazgatója dönt. E szakasz (2) bekezdése<sup>6</sup> rögzíti, hogy az általános iskola köteles felvenni, átvenni azt a tanköteles tanulót, akinek lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye a körzetében található (a továbbiakban: kötelező felvételt biztosító iskola).

Lényeges kérdés, hogy ki hoz döntést a tanuló iskolába való felvételéről. A Köt. fent idézett szakasza szerint e döntési hatáskör egyértelműen az igazgatóé, ezzel szemben a Hegyvidéki Önkormányzat szülőknek szóló eljárási rendje szerint a beiratkozást követően a gyermekek felvételéről az adott intézményvezetője a fenntartó bevonásával hoz döntést. Az Arany János Általános Iskola igazgatójának szóló levél tartalma szerint pedig egyértelműen a fenntartó állapította meg az iskolába felvett gyermekek névsorát.

*A fentiek ismeretében megállapítom, hogy a fenntartó elvonta a tanulók általános iskolába való felvételével kapcsolatos döntési jogkört az iskola igazgatójától és ténylegesen nem az iskola igazgatója, hanem a fenntartó hozott döntést.*

További lényeges szempont a lakóhely, illetve a tartózkodási hely fogalmának értelmezése. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról 1992. évi LXVI. törvény 5. §-a alapján *lakóhely*: annak a lakásnak a címe, amelyben a polgár él. A *tartózkodási hely pedig* annak a lakásnak a címe, ahol – lakóhelye végleges elhagyásának szándéka nélkül – három hónapnál hosszabb ideig tartózkodik. Mindkét címet az illetékes jegyzőnél be kell jelentenie a polgárnak.

A rendelkezésemre álló adatok szerint a gyermeknek és szüleinek a beiratkozás időpontjában balatonkenesei lakóhelye volt, Budapesten semmilyen címmel nem rendelkeztek. A gyermek kötelező felvételt biztosító iskolája e körülmények alapján tehát nem Budapesten, hanem Balatonkenesén volt.

A Köt. azonban nemcsak a kötelező felvételt biztosító iskolába való felvételt ismeri, hanem a jogszabályban foglalt feltételek fennállása esetén 66. §-ában biztosítja az iskolaválasztás lehetőségét is. E szakasz (5) bekezdése<sup>7</sup> kimondja, hogy ha az általános iskola a felvételi

kötelezettsége teljesítése után további felvételi, átvételi kérelmeket is teljesíteni tud, köteles először *a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók kérelmét teljesíteni*. A halmozottan hátrányos helyzetű tanulók közül előnyben kell részesíteni azokat, akiknek a lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye azon a településen van, ahol az iskola székhelye található. A halmozottan hátrányos helyzetű tanulók felvétele után a további felvételi kérelmek elbírálásánál előnyben kell részesíteni azokat a jelentkezőket, *akiknek a lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye azon a településen található, ahol az iskola székhelye található*. Ha az általános iskola – a megadott sorrend szerint – az összes felvételi kérelmet helyhiány miatt nem tudja teljesíteni, az érintett csoportba tartozók között *sorsolás útján dönt* a jelentkezők között. A sorsolásra a felvételi, átvételi kérelmet benyújtókat meg kell hívni. A halmozottan hátrányos helyzetű tanulók felvételi, átvételi kérelmének teljesítése után *sorsolás nélkül is felvehető a sajátos nevelési igényű tanuló, továbbá az a tanuló, akinek ezt sajátos helyzete indokolja*. A sajátos helyzetet a helyi önkormányzat rendeletben állapítja meg.

A tanuló sajátos helyzete magában foglalhat minden olyan körülményt, amelyről a közoktatásra vonatkozó jogszabályok nem rendelkeznek, így e körbe tartozhat az iskola körzetébe való várható költözés, amelyet pl. lakásépítés, bérleti szerződés is igazolhat, de ilyen ok lehet az is, hogy már az iskolába jár testvér gyermek. E kérdés meghatározásával kapcsolatosan az önkormányzatnak jogalkotási hatásköre van, azonban e rendeleti szabályozásról az irodavezető válaszában nem tájékoztatott.

A Köt. 83. §-a<sup>8</sup> értelmében a nevelési-oktatási intézmény a gyermekkel, a tanulóval kapcsolatos döntéseit – jogszabályban meghatározott esetben és formában – írásban közli a tanulóval, illetve a szülővel. A tanuló, a szülő az iskola döntése ellen – a közléstől, ennek hiányában a tudomására jutásától számított tizenöt napon belül – a gyermek, tanuló érdekében eljárást indíthat. A felvétellel kapcsolatos további eljárási szabályokat a felvétel időpontjában hatályos a nevelési-oktatási intézmények működéséről a 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet szabályozta, amelynek 36. §-a<sup>9</sup> kimondta, hogy az iskolai felvételtől hozott döntést írásba kell foglalni, valamint a nevelési-oktatási intézmény döntését határozatba foglalja, ha a jelentkezést elutasítja. A határozatot meg kell indokolni és annak a jogorvoslati joggal kapcsolatos tájékoztatást is tartalmaznia kell.

A tényállásban rögzítettek szerint a panaszos gyermeke felvételével kapcsolatos elutasításról telefonon értesült, amely eljárás nem felel meg a hatályos jogszabályokban foglalt követelményeknek, hiszen az elutasítást határozatba kellett volna foglalni és azt indokolással is alá kellett volna támasztani. E határozatból szerezhetett volna a panaszos tudomást a jogorvoslati jogáról is, amint erre az önkormányzat által összeállított, a szülőknek szóló eljárásrend is hivatkozott.

A Köt. 83. § (4) bekezdés b) pontja<sup>10</sup> szerint pedig a fenntartó jár el, és hoz másodfokú döntést a tanulói jogviszony létesítésével kapcsolatban benyújtott felülbírálati kérelem tekintetében. A fenntartó alatt a Köt. 91. § (4) bekezdése értelmében közoktatási intézményt fenntartó önkormányzat jegyzőjét kell érteni. A Köt. 83. § (7) bekezdés<sup>11</sup> alapján a felülbírálati kérelem benyújtásával kapcsolatos határidő számítására, a mulasztásra, a kérelem elbírálásával kapcsolatos eljárásra a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvénynek a rendelkezéseit kell alkalmazni.

Az ügy megítélése szempontjából jelentős kérdés, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 2004. évi CXL. törvény 37. § (1) bekezdése értelmében a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel. Vagyis az alpolgármesterhez megküldött és a felvételi eljárás körülményeit kifogásoló elektronikus úton megküldött szülői beadványt annak tartalma alapján felülbírálati

kérelemnek kellett volna tekinteni, hiszen a szülő egyértelműen kifejtette véleményét, hogy az elutasítással nem ért egyet.

*A fentiekre figyelemmel nem fogadtam el az irodavezető álláspontját, miszerint a panaszos nem élt a jogorvoslati jogával. A szülők önkormányzathoz benyújtott kérelmét felülbírálati kérelemnek, jogorvoslatra vonatkozó beadványnak kellett volna tekinteni és azt a jegyzőnek a közigazgatási eljárás szabályai szerint alakszerű határozatban, indokolással ellátva kellett volna elbírálnia.*

Összességében megállapítom, hogy a Budapest XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzata, mint fenntartó az elsőosztályos tanulók felvételi eljárásával elvonta az iskola igazgatójától a tanuló felvétele meghozataláról szóló döntési hatáskört. A kerület jegyzője megsértette az eljárási szabályokat a gyermek iskolai felvételével összefüggő eljárásában, mivel a panaszos alpolgármesterhez írott levelét, amely eljutott a polgármesteri hivatal illetékes osztályára nem annak tartalma szerint bírálta el. A Városmajori Gimnázium és Kós Károly Általános iskola igazgatója az iskolába történő felvétellel kapcsolatos döntéséről a szülőket – a vonatkozó jogszabályokban foglaltak ellenére – írásban nem értesítette.

*Mindezekre tekintettel a felvételiben közreműködő szervek fent ismertetett eljárásukkal a jogállamság elvéből fakadó jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelményét sértették, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben idéztek elő visszásságot.*

Az eltelt időszakban azonban az általános iskolák fenntartásával kapcsolatos jogszabályi környezet jelentősen átalakult. 2013. január 1-je óta a települési önkormányzatok közneveléssel kapcsolatos feladatköre megváltozott, köznevelési feladatként Magyarország helyi önkormányzatairól 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdés 6. pontja a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok között az óvodai ellátást nevesíti. A köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvény alapján 2013. január 1-jével a korábban önkormányzati fenntartású köznevelési intézmények (pl. általános iskolák) állami fenntartásba vételéről rendelkezett.

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 94. § (4) bekezdés n) pontja a Kormányt hatalmazta fel az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő szerv kijelölésére, a települési önkormányzati fenntartású köznevelési intézmények fenntartói joga állam általi átvételére.

A Kormány e hatáskörében eljárva a Klebelsberg Intézményfenntartó Központtól szóló 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés c) pontjával az Intézményfenntartó Központot jelölte ki az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő szervként, ennek keretében az állami fenntartású köznevelési intézmények fenntartói jogai és kötelezettségei gyakorlására. A hivatkozott Korm. rendelet 2. §-ának értelmében az Intézményfenntartó Központ központi szervekből és területi szervekből áll, területi szerve a tankerület és a megyeközponti tankerület. A tankerület ellátja az illetékességi területén működő általános iskolák, alapfokú művészeti iskolák és gimnáziumok fenntartásával kapcsolatosan az Intézményfenntartó Központ szervezeti és működési szabályzatában számára meghatározott egyes fenntartói feladatokat.

*A fentiekre figyelemmel a jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében felhívom a tankerület igazgatójának és a Városmajori Gimnázium és Kós Károly Általános Iskola igazgatójának a figyelmét arra, hogy fordítsanak kiemelt figyelmet a tanulók általános iskolába való felvételére vonatkozó szabályok betartására.*

Budapest, 2013. január

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### Melléklet: Lábjegyzet

- <sup>1</sup> Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 156. § (2) bekezdés a) pontja hatályon kívül helyezte
- <sup>2</sup> 6/1998. (III.11.) AB határozat és 14/2004. (V.7.) AB határozat
- <sup>3</sup> Lásd: 5/1992 (I.30.) AB határozat, 22/1995. (III.31.) AB határozat
- <sup>4</sup> Lásd: 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 19/1999 (VI. 25.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat
- <sup>5</sup> Knt. 50. § (1) bekezdés: A tanuló - beleértve a magántanulót is - az iskolával tanulói jogviszonyban áll. A tanulói jogviszony felvétel vagy átvétel útján keletkezik. A felvétel és az átvétel jelentkezés alapján történik. A *felvételtől vagy átvételtől az iskola igazgatója dönt*. A tanulói jogviszony a beíratás napján jön létre. A tanuló a tanulói jogviszonyon alapuló jogait az előbbi időponttól kezdve gyakorolhatja. Jogszabály, továbbá az iskola házirendje egyes jogok gyakorlását az első tanév megkezdéséhez kötheti.
- <sup>6</sup> Knt. 50. § (6) bekezdés: Az általános iskola köteles *felvenni, átvenni azt a tanköteles tanulót, akinek lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye a körzetében található* (a továbbiakban: kötelező felvételt biztosító iskola). Ha a településen több általános iskola működik, az egyes általános iskolai körzetet úgy kell meghatározni, hogy kialakíthatóvá váljon a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek egyenletes aránya a nevelési-oktatási intézményekben.
- <sup>7</sup> 51. § (1) bekezdés: Ha az általános iskola a felvételi kötelezettsége teljesítése után további felvételi, átvételi kérelmeket is teljesíteni tud, a további felvételi kérelmek teljesítésénél előnyben kell részesíteni a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekeket, tanulókat. A további felvételi kérelmekről az intézmény pedagógiai programjában foglaltak szerint kell dönteni.
- <sup>8</sup> 37. § (1) A nevelési-oktatási intézmény a gyermekkel, a tanulóval kapcsolatos döntéseit – jogszabályban meghatározott esetben és formában – írásban közli a tanulóval, a szülővel. (2) Az óvoda, az iskola, a kollégium döntése, intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása (a továbbiakban együtt: döntés) ellen a tanuló, a szülő – a közléstől, ennek hiányában a tudomására jutásától számított tizenöt napon belül – a gyermek, tanuló érdekében eljárást indíthat, kivéve a magatartás, a szorgalom, valamint a tanulmányok értékelése és minősítése ellen.
- <sup>9</sup> A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló (20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 23. § (3) bekezdése: Az iskola igazgatója a felvételi eljárásban a felvételtől, átvételtől tanulói jogviszonyt létesítő, vagy a kérelmet elutasító döntést hoz. Az iskola igazgatója köteles értesíteni a felvételi, átvételi kérelem elbírálásáról a szülőt a döntést megalapozó indokolással, a fellebbezésre vonatkozó tájékoztatással, továbbá átvétel esetén az előző iskola igazgatóját is. Az iskola igazgatója a felvételi, átvételi kérelem benyújtásával kapcsolatos ügyintézés, a határidő-számítás, a mulasztás elbírására és a kérelem benyújtásával kapcsolatos eljárás során a köznevelés rendszerében hozott döntésekkel kapcsolatos szabályok alapján jár el.
- <sup>10</sup> Knt. 37. § (3) A fenntartó jár el, és hoz másodfokú döntést *a*) a jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott kérelem, továbbá *b*) az óvodai felvétellel és az óvodából való kizárással, a tanulói jogviszony, valamint a kollégiumi tagsági viszony létesítésével, megszüntetésével, a tanulói fegyelmi ügyekkel kapcsolatban érdeksérelemre hivatkozással benyújtott kérelem tekintetében. (4) A (3) bekezdésben szabályozott eljárásban állami fenntartású nevelési-oktatási intézményben a fenntartó vezetője, települési önkormányzat által fenntartott nevelési-oktatási intézmény esetén a jegyző, más fenntartó esetén jogi és igazgatási képzési területen szerzett felsőfokú végzettséggel és szakképzettséggel vagy a döntéshozó nevelési-oktatási intézményben igazgatói munkakör betöltésére jogosító felsőfokú végzettséggel rendelkező személy járhat el.
- <sup>11</sup> 38. § (1) A fenntartó a 37. § (3) bekezdésben meghatározott eljárásban a kérelmet elutasíthatja, a döntést *a*) megváltoztathatja, vagy *b*) megsemmisítheti, és a nevelési-oktatási intézményt új döntés meghozatalára utasíthatja. (3) 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 alapvető jogok biztosának**

## **Jelentése** **az AJB-4279/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Horváth Luca Kornélia

### **Az eljárás megindulása**

A panaszos a lakókörnyezetében található gazdasági tevékenységek végzésére szolgáló ipari telep működését és az azzal összefüggésben keletkező fokozott éjszakai zajterhelést kifogásolta. Bár többször fordult az ügyben hatáskörrel rendelkező környezetvédelmi hatósághoz, a sérelmezett körülmények évek óta fennállnak, a probléma nem oldódott meg.

Az előzőeken túl a panaszos azt is kifogásolta, hogy az eljáró hatóságtól kielégítő tájékoztatást egyetlen esetben sem kapott, újabb beadványaira pedig már válasz sem érkezett.

### **Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek**

- Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*)
- 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.”*)
- Jogorvoslathoz való jog (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási szervek döntése ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”*)
- 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.”*)

### **Alkalmazott jogszabályok**

- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény
- az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM rendelet
- a zajkibocsátási határérték megállapításának, valamint a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet

### **A megállapított tényállás**

A panaszban szereplő, környezeti zajt kibocsátó, egész évben folyamatosan, 24 órában üzemelő alumíniumipari létesítmények Székesfehérvár belterületén, a Verseci u. 1-15. szám alatti telephelyen találhatóak. A zajforrásokat az üzemek által végzett tevékenységhez kapcsolódó technológiai berendezések, valamint a szállítás és a rakodás jelentik. A telephelyen működő Alcoa Kőfém Kft. [23748/2010. számú, 2010. november 23-án kelt határozat] és a SAPA Profiles Kft. [14525/2012. számú, 2012. július 11-én kelt határozat] a Közép-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: Felügyelőség) által kiadott egységes környezethasználati engedéllyel rendelkeznek. A Sapa Profiles Kft. tulajdonában álló 75. sz. épületben végzett eloxálási technológia kapacitásbővítésére vonatkozóan előzetes vizsgálati eljárás indult, majd a cég megkapta a módosított, 2012. augusztus 21-én jogerőre emelkedett egységes környezethasználati engedélyt.[14525/2012. számú, 2012. július 11-én kelt határozat]

Bár az egységes környezethasználati engedélyek zajvédelmi követelményeket is tartalmaznak, illetve tartalmaztak, a hatósági határozatban megállapítandó zajkibocsátási határértékekről és jóváhagyandó intézkedési tervekről a Felügyelőség külön döntéseket hozott. Az egyes gazdasági társaságok tekintetében az intézkedési tervek készítésére azért volt szükség, mert a korábbi években a tevékenység következtében keletkező zaj túllépte a határértékeket.

A SAPA Profiles Kft. zajkibocsátási határértékét – a kérelem mellékletként csatolt szakértői véleményben szereplő hatásterületre – a Felügyelőség 2010. december 31-i teljesítési határidőt megjelölve 2009. május 25-én kelt, 8892/09. számú határozatával nappal (06-22 óráig) 52, éjjel (22-06 óráig) 42 dB-ben állapította meg. A hatásterületen a szakértői vélemény szerint összesen két védendő létesítmény: egy szálloda épület és egy egészségügyi intézmény található, amelyek a helyi építési szabályzat előírásai alapján lakóterület (nagyvárosias beépítésű) és vegyes terület besorolásúak.

Az Alcoa Kőfém Kft. számára előírt 2013. december 31-i teljesítési határidőt megállapító zajkibocsátási határértékeket a 320/09. számú határozat tartalmazza. A fent említett két létesítmény mellett a cég zajvédelmi szempontú hatásterületén található az Adonyi, Verseci, Titeli és Zimonyi utcák családi házas beépítésű kisvárosias lakóövezete. A szálloda és az egészségügyi intézmény esetében a határértékek az előző határozatban foglaltakkal azonosak, a kertvárosias övezetben pedig nappal 50, éjjel 40 dB.

Mivel a két cég hatásterülete érintkezik, a Felügyelőség a zajkibocsátási határértéket erre tekintettel állapította meg. A Felügyelőség mindkét határozatot közzétette hirdetőtábláján, illetve megküldte Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata jegyzőjének, hogy gondoskodjon a helyben szokásos közlésről.

A SAPA Profiles Kft. intézkedési tervét a Felügyelőség 2009. július 15-én kelt határozatával hagyta jóvá és kötelezte a céget az abban foglaltak 2010. november 30-áig történő megvalósítására, illetve arra, hogy 2010. december 31-ig műszeres méréssel igazolja a zajkibocsátási határértékek teljesülését. Tekintettel arra, hogy a gazdasági társaság a kötelezésekben foglaltaknak eleget tett, a Felügyelőség a teljesítést határozataival elfogadta.

Figyelemmel arra, hogy a SAPA Profiles Kft. az intézkedési tervben foglaltakat végrehajtotta, az Alcoa Kőfém Kft. számára előírt zajkibocsátási határértékek felülvizsgálata – az egymással érintkező hatásterület miatt – szükségessé vált. A Felügyelőség 2010. július 8-án, majd 2010. szeptember 16-án módosította a zajkibocsátást és az intézkedési tervet megállapító korábbi határozatokat. Az Alcoa Kőfém Kft. a hatósági előírások szerint négy ütemben (2011. április 30., 2011. december 31., 2012. december 31. és 2013. december 31.) elvégzendő zajcsökkentő intézkedések megvalósítására köteles. Minden egyes ütem végrehajtását követően

a hatásokat műszeres méréssel kell ellenőrizni a tárgyévet követő április 30-áig és a dokumentációt meg kell küldeni a környezetvédelmi hatóságnak.

A cégek zajos működésével kapcsolatban panasz első alkalommal 2010. június 9-én érkezett a Felügyelőségre. A beadványozó a zajkibocsátási határértékek teljesítésére előírt 2013. december 31-i határidőt kifogásolta. A Felügyelőség a panaszt közérdekű bejelentésnek minősítette és az alapján megindította a hatósági ellenőrzést. Bár a Felügyelőség a panaszost erről tájékoztatta, levelében nem tért ki az intézkedési terv végrehajtásának folyamatára.

A hatósági ellenőrzés keretében 2010. július 16-án, illetve augusztus 19-24. között a Felügyelőség munkatársa zajméréseket végzett. Megállapították, hogy a zajterhelés éjszaka egyre erősödik és – sok esetben jelentős túllépés mellett – határérték feletti. Tekintettel arra, hogy az érintett lakóingatlan és környezete nem szerepelt az Alcoa Kőfém Kft. hatásterületén, a Felügyelőség zajszakértője a hatásterület felülvizsgálatát indokoltnak tartotta. A panaszos a méréseket megelőzően, illetve követően több alkalommal fordult (2010. július 12., szeptember 22., november 16.) a Felügyelőséghez és az eljárás további menetével, valamint a vonatkozó jogszabályokkal kapcsolatban tett fel kérdéseket, amelyekre azonban írásbeli választ nem kapott.

A Felügyelőség a zajmérési eredmények és a helyszínen tapasztaltak alapján 2010 októberében zajvédelmi adatszolgáltatási kötelezés tárgyában eljárást indított az Alcoa Kőfém Kft-vel szemben. A Kft. 2010. október 29-én kelt levelében kifogásokat terjesztett elő. Előadása szerint a határérték feletti zajterhelés nem lehet egyedül a Kft. működésének következménye, hiszen az egész nap folyamatosan azonos üzemi körülmények között működik és környéken számos más – éjszaka is üzemelő – telep van.

A Felügyelőség a Kft. által megfogalmazottakra tekintettel az eljárást megszüntette és a zajforrás felderítésére 2010. november 17-én új eljárást indított. A Felügyelőség az eljárás során a SAPA Profiles Kft-t is megkereste és tényállás tisztázásához szükséges dokumentumok benyújtására kérte. A cég 2011. január 5-én kelt levele szerint a vállalat hatásterülete nem érinti azt az övezetet, ahol a panaszos lakik.

Az éjszakai fokozott zajterhelés miatt 2011. július 7-én, majd július 9-én újabb panaszok érkeztek a Felügyelőségre, amelyeket a hatóság a panaszosnak korábban már megküldött formalevéllel válaszolt meg, felhívva a figyelmet arra, hogy hivatalból ismét hatósági ellenőrzés indult.

A panaszos augusztus 4-én ismételt a Felügyelőséghez fordult és beadványa mellékleteként a saját költségén elvégzett zajmérésről készült jegyzőkönyvet is csatolta. Tekintettel arra, hogy a panaszos megbízása a hatásterület meghatározására nem tért ki, a zajszakértő azt nem vizsgálta, megjegyzi ugyanakkor, hogy a zajkibocsátás vélelmezhető forrása 1000-1200 méter távolságból, a Budai útról délre eső területekről ered.

A Felügyelőség 2011. augusztus 29-én, majd szeptember 2-án kelt végzéseivel nyilatkozattételre szólította fel a SAPA Profiles Kft-t és az Alcoa Kőfém Kft-t többek között arra vonatkozóan, hogy történt-e a gyártási technológiában, illetve az üzemeltetési időben változás, építettek-e be újonnan műszaki berendezést a közelmúltban. Az érintett gazdasági társaságok vezetői mindhárom kérdésre nemleges választ adtak. A hatóság ezt követően bár folytatta a tényállás tisztázását, a zaj forrását továbbra sem derítette fel, megoldás a jelentés kiadásáig nem született. A panaszos 2011. szeptember 5-én, 18-án, majd október 6-án, 19-én, végül 2012. május 2-án ismételt a Felügyelőséghez fordult és részletes tájékoztatást kért a megtett intézkedésekről, választ azonban nem kapott.

## **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 (a továbbiakban: 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.

Jelen ügyben megállapítható, hogy a Felügyelőség az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálatára hatásköröm kiterjed.

## **II. Az érintett alapvető jogok tekintetében**

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 kiépítésére. [996/G/1990. AB]

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. 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. Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotónak mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít. [ABH 1994, 139-140.] *Hangsúlyozom tehát, hogy az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében 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 jogorvoslatához való jog is.*

Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a *jogállamisággal, jogbiztonsággal*. Az Alkotmánybíróság több

határozatában elvi éllel szögezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a jogbiztonság. [75/1995. (XII. 21.) AB hat., 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.]

A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy nemcsak a jog egésze, de annak egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Alapvetőek tehát 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 betartása nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás 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. [2/1995. (XII. 15.) AB határozat]

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 tisztességes eljárás teljesülését tehát csak az eljárás egészének vizsgálata során ítéldjük meg. [19/2009. AB; 11/2007. AB; 1/2008. AB; 605/D/2006. AB; 14/2004. AB; 14/2002. AB; 15/2002. AB; 35/2002. AB; 6/1998. AB] A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény azonban már *expressis verbis* tartalmazza a tisztességes eljáráshoz 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.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

Amint azt a tényállásban bemutattam, a panaszos az éjszaka tapasztalt egyre erősödő fokozott zajterhelést első alkalommal 2010. június 9-én kelt beadványában kifogásolta, amely alapján a Felügyelőség július 16-án és augusztus 19-24. között hatósági méréseket végzett. Jóllehet a mérési eredmények egyértelművé tették a határérték-túllépést [A zajvizsgálati jegyzőkönyv szerint a szakértő 22:55-től 23:20-ig 3,9-7,3 dB, 22:00 és 2 óra között 10 dB túllépést tapasztalt.] a konkrét zajforrás(ok) feltárásának és hatásterületük meghatározásának szükségességét, a helyszínen tapasztaltak alapján indított hatósági eljárások, iratbekérések, mérések eredménytelenül zárultak. A Felügyelőség két évvel később, 2012. augusztus 3-án kelt – megkeresésemre adott – levelében arról tájékoztatott, hogy a probléma továbbra sem oldódott meg, a fokozott zajterhelést előidéző környezethasználó feltárása sikertelen volt.

A Felügyelőség a 2010 októberében zajvédelmi kötelezés tárgyában indított eljárást az Alcoa Kőfém Kft. kifogásai alapján megszüntette, a november 17-én a tényállás tisztázására vonatkozóan indított eljárást egyedi döntéssel nem zárta le.

Szintén ismertettem a tényállásban, hogy a panaszos bejelentései több esetben megválaszolatlanok maradtak, illetve az általa feltett kérdésekre vonatkozóan kielégítő tájékoztatást nem kapott. A nem megfelelő tartalmú levelek miatt a panaszos nem tudott az intézkedési terv végrehajtásának folyamatáról. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: 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.

Fontos hangsúlyoznom, hogy egy zajforrás felderítése, hatásterületének meghatározása igen jelentős anyagi és szervezési problémákat okoz a gyakorlatban, hiszen a zajmérés rendkívül költséges és a hatóság munkatársai a távolság és az időbeli tényezők miatt nem tudják azonnal, a bejelentés érkezésekor megtekinteni a helyszínt, valamint a panaszban szereplő körülményeket csak komoly anyagi megterhelés mellett tudják kétséget kizáróan bizonyítani. A konkrét ügyben a tényállás tisztázását nehezítette, hogy a lakóövezet környezetében több zajos tevékenységet végző vállalkozás működik.

A tényállás megfelelő tisztázása ugyanakkor nagymértékben múlik azon, hogy arra a bejelentéséhez képest milyen gyorsan, milyen eszközökkel kerül sor. Különös jelentősége van így az ügyfél nyilatkozatának, a tanúk közléseinek, illetve a hatóság által végzett egyedi vizsgálatoknak, méréseknek. A helyszíni szemlére vonatkozó, a Ket. 50/A-50/D. §-ában megfogalmazott részletes szabályok széles jogkört biztosítanak a hatóságok számára a vizsgálat módja, formája tekintetében, megengedve például – a jogszabályban szereplő feltételekkel – az előzetes értesítés nélküli ellenőrzést, a helyszínre történő belépést, illetve szükség esetén a rendőrségi közreműködés igénybevételét.

Hangsúlyozni szeretném, hogy a hatóság a Ket. rendelkezései szerint hivatalból köteles a tényállást tisztázni és igénybe venni az ahhoz szükséges eszközöket. Bár a hatóság maga határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét és ennek során nincs kötve az ügyfelek bizonyítási indítványaihoz, ugyanakkor a tényállás tisztázása során minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe kell vennie. Azaz, ha a helyszíni szemlén tapasztaltak nem elegendők ahhoz, hogy a hatóság az eset összes körülményéről tudomást szerezzen, meg kell hallgatnia az ügyfelek nyilatkozatát, a tanúkat, adott esetben okiratokat kell beszereznie, vagy a hatásterületet maga köteles feltárni. A korábbiakban szerepelt, hogy a Felügyelőség a tényállást nem tisztázta, az arra vonatkozó 2010. november 17-én indított eljárást döntéssel nem zárta le. Ezzel kapcsolatban utalnom kell arra, hogy a Ket. 1. § (1) 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 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 Ket. 20. § (1) bekezdése pedig előírja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni.

A Ket. 71. § (1) bekezdése értelmében *a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz*, az eljárás során eldöntendő egyéb kérdésekben pedig végzést bocsát ki. A 73. § (2) bekezdése szerint a döntést külön dokumentumban kell megszövegezni, illetve jegyzőkönyvbe kell foglalni, vagy az ügyiratra kell feljegyezni. Külön dokumentumban kell megszövegezni a döntést, ha azt kézbesítés útján vagy elektronikus úton közlik, vagy ha a szóban közölt döntés kézbesítését az

ügyfél kéri. A fentiek összegzéseként az irányadó jogszabályi előírások, valamint a következetes alkotmánybírói gyakorlat alapján megállapítom, hogy amennyiben egy jogszabály a jogalkotó szervek akaratából következően hatáskört állapít meg a kijelölt hatóság számára és az intézkedési kötelezettsége ellenére az ügyintézésre nyitva álló határidő alatt az eljárást döntéssel nem zárja le, hatáskörét nem gyakorolja, tétlen marad, sérti a jogállamiság, a törvényesség, a hatáskör rendeltetésszerű gyakorlása és a hivatalból való eljárás elveit, egyúttal pedig fontos társadalmi célokat és érdekeket is veszélyeztet.

Mindemellett fontosnak tartom felhívni a figyelmet arra, hogy a Felügyelőség a panaszos beadványait 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) alapján tévesen minősítette közérdekű bejelentésnek.

A Panasztörvény 141. § (1) bekezdése szerint az állami és helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény szerint kötelesek elintézni. A (2) bekezdés szerint a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá. A (3) bekezdés pedig kimondja, hogy 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.

A Panasztörvény szabályai tehát csak akkor alkalmazhatók, ha az ügy semmilyen közigazgatási hatósági eljárás hatálya alá nem tartozik. Ha a panasz vagy bejelentés más, a Ket. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárás megindítását megalapozza, a hatóság köteles ezen eljárást hivatalból megindítani, vagy, ha a kérelem alapján való eljárás jogi feltételei adottak, akkor a beadványozót nyilatkoztatni, kívánja-e az eljárás megindítását. Amennyiben a beadványban szereplő információk alapján a környezetvédelmi hatósági eljárás hivatalból történő megindításának van helye, azt a hatóság köteles megindítani, és a Ket., valamint az ágazati anyagi és eljárási jogszabályokat alkalmazni.

A panaszos beadványában sérelmezett körülmények zajvédelmi eljárás hatálya alá tartoztak, a Felügyelőség a hatósági ellenőrzések alapján a környezeti zaj- és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendeletnek (a továbbiakban: Zr.) megfelelő eljárásokat folytatta le. Hangsúlyozom ugyanakkor, hogy a hatóság a panaszos ügyféli jogállását a hivatalból indított eljárások során nem vizsgálta meg.

*Mindezek alapján megállapítottam, hogy a Felügyelőség az eljárási és döntéshozatali kötelezettségének elmulasztása, valamint a panaszos nem megfelelő tájékoztatása és ügyféli jogállása feltételei vizsgálatának elmulasztása miatt megsértette a jogállamiság elvéből fakadó követelményeket, valamint visszásságot okozott a tisztességes eljáráshoz és az egészséges környezethez való joggal összefüggésben.*

## **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése értelmében *felkérem a Közép-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség igazgatóját*, hogy

- a jelentés kézhezvételét követően soron kívül tárja fel a panaszos és lakókörnyezete éjszakai fokozott zajterhelésének forrását, és megállapításai alapján tegye meg a Zr. által előírt rendelkezéseknek megfelelő intézkedéseket;
- tegyen hathatós intézkedéseket annak érdekében, hogy az igazgatóság a jövőben a jelentésben rögzített szempontok figyelembevételével járjon el.

Budapest, 2013. január

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-4388/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Regényi Eszter

**Az eljárás megindítása**

A panaszos az Érdi Rendőrkapitányság eljárásait sérelmezve kérte a segítséget. Elmondása szerint élettársát és három barátját az érdi rendőrök 2011. október 12-én közúti ellenőrzés során igazoltatták, majd előállították. Az igazoltatás és az előállítás során a rendőrök és a rendőri intézkedés alá vont személyek kölcsönösen bántalmazták egymást. Ezért büntetőeljárás indult hivatalos személy elleni erőszak büntette, valamint hivatalos eljárásban való bántalmazás miatt.

A panaszos sérelmezte, hogy a történetet követő napon az egyik intézkedő rendőr és vele a Facebook közösségi oldalon levelezők több rasszista, cigányellenes bejegyzést tüntettek fel. A Facebook-on folytatott beszélgetések során többen ajánlkoztak bizonyos „családlátogatásokra”, megfélemlítő akciókra: „*legyen bent, a családja kint van, mindegy, hogy nő vagy gyerek, ott kell a legnagyobb csapást mérni, ahol a legjobban fáj, bentről nincs segítség kifelé*”.

Kifogásolta azt is, hogy az érintett fiatal emberek lakhelyén, Érden több esetben indokolatlanul megjelentek az érdi rendőrkapitányság járőrei. Egy esetben az egyik fiatal ember élettársát a lakóházból kihívták, igazoltatták és mivel ennek során nem volt nála a személyi igazolványa, megbüntették. Az érintett kérte, hogy a házból kihozhassa az igazolványát, hiszen csak a rendőrök csöngetésére ment ki a kapuhoz, amihez nem volt szüksége a személyi igazolványára. Azt a választ kapta, hogy mivel rálépett a járdára, közterületen tartózkodott, a személyi igazolványának nála kellett volna lennie.

A panaszos előadta azt is, hogy a 2011. október 12-i rendőri intézkedések során, illetve azt követően jelentősen megsérült a gépjárművük (a gépkocsi két kerekét kiszúrták, rongálás nyomai találhatóak a hátsó ülésen és a motortérben is).

Figyelemmel arra, hogy a rendelkezésemre álló információk alapján az ügyben több alapvető jog sérelme veszélyének a gyanúja is felmerült, vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom során megkerestem a Pest megyei rendőrfőkapitányt, aki megkeresésemet továbbította az érdi rendőrkapitánynak. Ezen kívül vizsgálat lefolytatását kértem az országos rendőrfőkapitánytól és tájékoztatást a Pestvidéki Nyomozó Ügyészségtől.

**Az érintett alapvető jogok**

- *A jogállamiság elvéből következő 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.”).
- *Az élethez és az emberi méltósághoz való jog* (Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltósághoz való jog sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi

- méltóságához, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”).
- *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.”).

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.).
- A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rtv.).
- Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999 (XII. 28.) kormányrendelet.

### **A megállapított tényállás**

1. A Facebook internetes közösségi oldalon a 2011. október 12-i összetűzésben résztvevő egyik érdi rendőr üzenőfalán a 2011. október 13-tól 2011. október 17-ig terjedő bejegyzések között a következő párbeszéd található:

„*Jobbulást, pöcsös! Lesz ennek folytatása!;*”

„*Támogatjuk! 5+1 -esek, készüljete. Megyünk!*”

„*Szardára akciót szervez a KMB... J Mindenkit szeretettel várunk, természetesen nem tudunk csúszót adni, sem kifizetni, semmi túlóra meg ilyenek, kizárólag „Közérdekű MUNKA” lesz... Részletek jövő héten!!! Te pedig Krissz gyógyulgass pihengess, majd mi intézzük!!!*”

„*Szomorú amit a „kutyák” tettek, de mennek még az Érd utcáiba, s kamatja lesz.*”

„*akkor kapsbuliról nyomulunk csoportosan, ;) Krisznél az after jD.*”

„*én tudok több, jobb címet, hova vonuljunk :D*”

„*Krisztián én is jobbulást kívánok, természetesen ha később mentek családlátogatásra, szóljatok, még meg vannak a régi cuccaim ;)*”

„*Krisz! Novemberben lövészet. A részvétel neked kötelező, külön formában fogják oktatni a célzást, és bemutatják veled, hogy az „állatra” leadott lövés, minek is minősül. Gyógyulj meg mielőbb!!!!*”

„*A családlátogatáshoz biztosítani tudok egy „játzsós” kocsit. Ha kellek, szóljatok. Segítek.:)*”

„*Természetesen, ha benézünk bulizni rám is számítsatok!!! Jobbulást Krisz!*”

„*Krisz vigyek ebédet? Mit szeretnél cigányt rántva, vagy filézve?*”

„*A cigánypecsenye a kedvencem.*”

„*Szerintem most már minden rendőr étlapján ez lesz a legelső.*”

„*Össze tudnak fogni az emberek, ami igen jó. De ennek így is kéne lenni mindig.*”

„*Törvényeken kéne változtatni. Mindig mindenhol őket támogatják. V.ki fellép ellenük, ő jár rosszul. Összes rendvédelmi dolgozó keze meg van fogva nem tehetnek semmit, mert őket hurcolják meg.*”

„*Joggal teszem fel a kérdést, ha a társadalmi normájuk nincs, nekünk miért kéne hogy legyen feljűk bent van? Legyen bent, a családja kívül van mindegy, hogy nő vagy gyerek, ott kell a legnagyobb csapást mérni ahol a legjobban fáj bentől nincs segítség kifelé*”

Ugyancsak ezen az üzenőfalán a 2011. december 10-i bejegyzés konkrétan említi a szóban forgó eseményekben érintett, a rendőrök által cigánynak tartott személyek neveit.

„*jajj drága cimboráim. Tudjátok meg tik is, hogy mi a roma nevetek.*”

„*Jó, hogy nem X J*”

„Vagy Y J”

2. Az Érdi Rendőrkapitányság vezetője az alábbiakról tájékoztattott:

A rendelkezésükre álló adatok és nyilvántartások szerint az érintett személyek családtagjait az Érdi Rendőrkapitányság munkatársai egyáltalán nem igazoltatták. Sem az eligazító-beszámoltató lapok, sem a Rzs. NEO rendszer nem tartalmazott az egyik élettárs megbírságolásának tényével összefüggő adatokat. Egy esetleges intézkedés, illetve annak indoka és/vagy jogszerűsége így nem volt vizsgálható.

Arra utaló adatok sem merültek fel, hogy az Érdi Rendőrkapitányság állományába tartozó rendőr az érintett személyek családtagjai ellen megfélemlítő, megtorló vagy zaklató akciókat tervezett/szervezett volna.

Arról is tájékoztattak, hogy a gépkocsirongálást a Pestvidéki Nyomozó Ügyészség hivatalos személy elleni erőszak büntette miatt elrendelt nyomozás keretében vizsgálja.

Az Érdi Rendőrkapitányság vezetője a Facebook közösségi oldalon folytatott beszélgetést megküldte a Pestvidéki Nyomozó Ügyészség vezetőjének az esetlegesen felmerült jogsértés kivizsgálása érdekében.

3. A panaszos által rendelkezésemre bocsátott helyszíni bírság kiszabásáról kiállított nyomtatvány másolata az Érdi Rendőrkapitányság pecsétjével volt ellátva, ami egyértelműen alátámasztotta a bírságolás tényét, az Érdi Rendőrkapitányság vizsgálata mégsem „talált” információt erről az eseményről. A Facebook-on folytatott párbeszéd alapján felmerült, hogy a rendőrök bűncselekmény elkövetésére készülhetnek, a rendőrség saját hatáskörében mégsem tett semmilyen érdemi intézkedést. Erre tekintettel kértem fel az országos rendőrfőkapitányt, hogy készítse elfogulatlan vizsgálatot az ügyben. A Pestvidéki Nyomozó Ügyészséget pedig arra kértem, hogy tájékoztasson a több irányban lefolytatott büntetőeljárások megállapításairól.

4. Az országos rendőrfőkapitány utasította a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: PMRFK) Ellenőrzési Szolgálatát, hogy folytassa le az általam kezdeményezett vizsgálatot. A PMRFK Ellenőrzési Szolgálat megállapította, hogy az Érdi Rendőrkapitányság járőre 2011. október 16-án lakcímbejelentési köteletség elmulasztása miatt az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 29. §-a alapján – 5000 Ft összegben – helyszíni bírságot szabott ki. Az érintett személy felelősségre vonására nem a személyazonosító igazolvány hiánya miatt került sor, hanem mert nem volt bejelentett lakcíme; valamint nem tartózkodási helyének bejárata előtt, hanem attól távolabb.

A PMRFK Ellenőrzési Szolgálat azt is megállapította, hogy az Érdi Rendőrkapitányságnál általam kezdeményezett vizsgálat lefolytatása nem volt teljes körű. Erre tekintettel a PMRFK vezetője utasította az Érdi Rendőrkapitányság vezetőjét, hogy a mulasztást fegyelmi eljárás keretében vizsgálja ki, és a szükséges intézkedést tegye meg.

A PMRFK Ellenőrzési Szolgálat tájékoztatása szerint a 2011. október 16-i lakcímbejelentési köteletség elmulasztása miatti helyszíni bírságoláson túlmenően a panaszost és a többi családtagot érintő igazoltatások nem történtek.

Ismereteik szerint egyetlen az Érdi Rendőrkapitányság állományába tartozó személy sem szervezett az érintett személyek családtagjai ellen megfélemlítő, megtorló vagy zaklató célú akciókat. A Facebook közösségi oldalon folytatott beszélgetések vonatkozásában a Pestvidéki Nyomozó Ügyészség jogsértést nem állapított meg. Az Érdi Rendőrkapitányság vezetője ugyanakkor a teljes személyi állomány figyelmét felhívta az internetes közösségi oldalakon történő beszélgetések tartalmával összefüggésben elvárható rendőri magatartás tanúsításának maradéktalan betartására, a rendőrség hivatásos állományú tagjához méltatlan megnyilvánulások mellőzésére.

Az érintett személyek által használt gépkocsi megrongálódásával kapcsolatban a Pestvidéki Nyomozó Ügyészségen folyamatban lévő eljárásra is felhívták a figyelmemet.

5. A Pestvidéki Nyomozó Ügyészség tájékoztatása szerint az internetes levelezésben foglaltak esetlegesen a Btk. 174/B. §-ába ütköző, közösség tagja elleni erőszak büntetvény gyanújára utalhattak. Az ügyészség az ezzel összefüggő panaszt feljelentésnek minősítette, de azt a Be. 174. § (1) bekezdés a) pontja alapján – mivel a cselekmény nem bűncselekmény – elutasította. Az ügyészség szerint ugyanis a szóban forgó internetes levelezésben közölt megjegyzések egyrészt nem irányultak konkrét személy, vagy személyek ellen; másrészt tartalmuk szerint nem valósítottak meg erőszakkal vagy fenyegetéssel történő kényszerítést, és arra sem voltak alkalmasak, hogy valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagjában riadalmat keltsenek. Álláspontjuk szerint a roma (cigány) etnikum vonatkozásában tett „humoros, illetőleg annak szánt kitételek önmagukban nem merítik ki a közösség elleni erőszak törvényi tényállását.”

A Pestvidéki Nyomozó Ügyészség vizsgálta a gyanúsítottaktól lefoglalt személygépkocsi esetleges rongálásának a lehetőségét is. A gépjárművet az érdi rendőrkapitányság szemle bizottsága 2011. október 12-én lefoglalta, ennek során megállapította, hogy a jármű bal hátsó kereke leengedett állapotú. A lefoglalt járművet a rendőrség egy tárnoki autómentős telephelyére szállította. A Pestvidéki Nyomozó Ügyészség 2011. november 17. napján – igazságügyi nyomszakértő bevonásával – szemle keretében megtekintette a gépjárművet. Megállapította, hogy a gépkocsi mindkét hátsó kereke légvesztett állapotú.

A kirendelt igazságügyi nyomszakértő szakvéleményében az alábbiakat rögzítette: „(...) A vizsgált gumiabroncsokon található olyan sérülés, amely az abroncsok teljes mértékű légvesztését okozta. A gumiabroncsokon talált sérüléseket egy hegyben végződő egyélű eszközzel (kés) hozták létre. A sérüléseket létrehozó eszköz penge szélessége minimum 20 mm. A sérülések külön-külön egy rendbeli erőhatás következtében jöttek létre.

Az abroncsokon talált folytonosság megszakadások szúrt, vágott jellegű sérülések.”

A Pestvidéki Nyomozó Ügyészség a sérült gumiabroncsokat eseti szakértővel is megvizsgáltatta, aki egy-egy gumiabroncs sérülés előtti értékét megközelítőleg 5000 Ft-ban határozta meg. Az ügyészi álláspont szerint, amennyiben a lefoglalt személygépkocsi sérülései természetes személy által elkövetett szándékos rongálás következményei voltak, az együttes kárértékre tekintettel nem bűncselekmény, hanem szabálysértés valósult meg. Az esetleges rongálás elkövetőjeként azonban a nyomozás adatai szerint nem jöhetett szóba rendőri személy, ezért erről az ügyész – hatáskör és illetékesség hiányában – érdemi határozatot nem hozott.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **1. A hatásköröm tekintetében**

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 – rendvédelmi szerv, 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. 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. Ezen kívül az Ajbt. 18. § (3) bekezdés f)



pontja alapján az ügyészség nyomozást végző szerve tevékenységének, mulasztásának vizsgálatára is jogosultságom van.

## 2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

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, így a jogszabályi tilalom tényleges érvényesülését, az alanyi jogok érvényesíthetőségét is. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel és a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal is.

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége. Az Alaptörvény II. cikke pedig arról rendelkezik, hogy az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. „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 instrumentalizálva 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.” [23/1990. X.31.) AB határozat Sólyom László párhuzamos indokolása]

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 Alkotmánybíróság 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]

A két évtizedes alkotmánybíróági gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak *egy objektív intézményvédelmi oldala*. Az egyén szubjektív (alanyi) jogának biztosításával, védelmével és érvényesülésével összefüggő tágabb értelemben vett pozitív állami kötelezettségeket összefoglalóan objektív állami intézményvédelmi kötelezettségnek nevezzük. Az objektív intézményvédelmi kötelezettség a negatív és pozitív állami kötelezettségekhez képest komplementer jellegű, vagyis feltételezi a szubjektív jog meglétét. Az Alkotmánybíróság töretlen és – álláspontom szerint – továbbra is irányadó megállapítása szerint az állam részéről garanciális feladatai ellátásához szükséges, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket nemcsak önmagukban, az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, hanem a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az intézményvédelmi kötelezettségnek az AB szerint az alapjogokhoz kapcsolódó *értékekre* is ki kell terjednie. [Lásd először 64/1991. (XII. 17.) AB határozat]

Az állam és annak szervei tehát alapjogvédelmi kötelezettségük keretében kötelesek annak elősegítésére, hogy általános jelleggel biztosítsák az egyenlő méltóság elvének érvényesülését azon csoportok és tagjaik vonatkozásában is, akik a társadalomban széles körben jellemző előítéletek okán hajlamosak arra, hogy sztereotip gondolkodásminták és előítélet-motivált cselekmények áldozataivá váljanak, ezáltal akadályoztatva vannak abban, hogy életüket egyenlő méltóságú személyként teljesítsék ki.

### **3. Az ügy érdemében**

#### *Megfélemlítő, megtorló akciók szervezése*

A 2011. október 12-i konfliktust közvetlenül követő napokban a Facebook-on folytatott beszélgetés során az abban résztvevők „családlátogatás”, „buli”, „közérdekű munka” szervezéséről írnak. A szövegekörnyezet alapján azonban az érintett családok tagjai ezt akár úgy is értelmezhetnék, hogy velük szemben a 2011. október 12-i esetet megtorló akciót szerveznek. Az alábbi mondat meg is nevezi az előzetes letartóztatásba helyezett személyek hozzátartozóit, mint potenciális célpontot: *„Legyen bent, a családja kint van, mindegy, hogy nő vagy gyerek, ott kell a legnagyobb csapást mérni ahol a legjobban fáj, bentről nincs segítség kifelé.”* Egyes hozzászólások a panaszosban, illetve a hozzátartozókban kialakult riadalmat tovább erősíthették: *„Támogatjuk!” „Megyünk!” „Ha kellek, szóljatok!” „Rám is számítsatok!” „szóljatok, még meg vannak a régi cuccaim”, „biztosítani tudok egy „játós” kocsit”.*

Az ügyészség szerint az idézett Facebook-os beszélgetés nem irányult konkrét személy, vagy személyek ellen. A nyomozó ügyészség a cigány etnikum tekintetében humoros kijelentéseket vélt találni a szövegben, ami – álláspontjuk szerint – riadalom keltésére sem alkalmas.

A rendelkezésekre álló adatok alapján nem jelenthető ki kétséget kizáróan, hogy az idézett Facebook oldal hozzászólói ténylegesen készültek volna bármilyen jellegű megtorló akcióra a panaszossal, illetve a többi családtaggal szemben. Ettől függetlenül az általuk tett kijelentések álláspontom szerint az együttélési szabályok nyílt semmibe vételét fejezik ki, kihívóan közösségellenesek.

A nyomozóügyészségnek indokolt lett volna figyelembe vennie azt, hogy az elmúlt években egyre nagyobb arányban jelentek meg Magyarországon a faji indítékú, kisebbségellenes előítéletből, a kirekesztő gondolkodásmódból fakadó gyűlölet-cselekmények, akár a legsúlyosabb jogsértések, az emberölések is. Ezek a bűncselekmények alkalmasak nem csak az érintett nemzetiségi közösségek, de a társadalom minden józanul gondolkodó tagja biztonságérzetének megrendítésére.

Álláspontom szerint a Facebook-on olvasható kijelentések alkalmasak lehetnek arra, hogy

riadalmat, jogos félelmet keltsenek az ügyben érintett kisebbséghez tartozó személyekben és családtagjaikban. Nem lehet eltekinteni attól a tényről sem, hogy az idézett levelezésben/párbeszédben részt vevők egy része rendőr, akiknek a hivatása a jog érvényre juttatása. A beszélgetés során a cigány nemzetiséghez tartozókat „kutyáknak”, „állatoknak” nevezik, akiknek nincs társadalmi normájuk, és akikre csapást kell mérni. Továbbá, bár a bűncselekmény megvalósulásának nem feltétele az, hogy a riadalom ténylegesen kialakuljon, elegendő az erre való alkalmasság, az adott ügyben hozzánk forduló panaszos beadványa önmagában is azt tanúsítja, hogy a konfliktusban érintett személyek hozzátartozóiban valós riadalmat keltettek a Facebook-on olvasható bejegyzések.

Annak megítélése, hogy ez a cselekmény megvalósíthatta-e a közösség tagja elleni erőszak büntettét – vagy esetleg más bűncselekményt – a nyomozó hatóságok (rendőrség, ügyészség), illetve végső soron a bíróság hatáskörébe tartozik. Ezért a Facebook bejegyzéseket érintő panasz kapcsán *alapvető joggal összefüggő visszásságot* nem állapíthattam meg. Az alapvető emberi jogok őrzőjeként azonban nem tekinthetek el attól, hogy jelezzem a legfőbb ügyésznek: a szóban forgó bejegyzések Btk-beli tényállásszerűsége a nyomozó ügyészség álláspontjától eltérően is megítélhető. Ezen intézkedésemet az Ajbt. 33. § (2) bekezdésére alapozom, amely szerint: „Ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapít meg, de jogszabálysértésre utaló körülményt észlel, a beadványt a legfőbb ügyész útján megküldheti az illetékes ügyésznek.”

#### *A 2011. október 16-i helyszíni bírságolás*

Az ORFK által elrendelt és a PMRFK Ellenőrzési Szolgálat által lefolytatott vizsgálat eredménye szerint a 2011. október 16-án lakcím bejelentési kötelesség elmulasztása miatti helyszíni bírságoláson kívül a 2011. október 12-i konfliktusban részt vevő személyek hozzátartozóit érintő igazoltatások nem történtek.

A szóban forgó helyszíni bírság kiszabásáról kiállított nyomtatvány adatai szerint a bírságolásra lakcímbejelentési kötelesség elmulasztása (kódszám: 9290) miatt került sor. A szabálysértési kód mind az eredeti nyomtatványon, mind a panaszos által rendelkezésre bocsátott másolaton ugyanaz. A helyszíni bírság kiszabásának oka tehát nem a személyazonosság igazolásával kapcsolatos kötelességek megszegése volt. A nyomtatványon, az elkövetés helyszíne nincs pontos házszámmal megjelölve, azon csupán az utca neve olvasható. A panaszos szerint a rendőrök kihívták őt a lakóházból (a tartózkodási helyéről) és úgy bírságolták meg. Ezzel szemben áll a PMRFK Ellenőrzési Szolgálatának megállapítása, amely szerint az érintettet utcán haladó személyként vonták intézkedés alá. A két állítás közötti ellentmondást ombudsmani eszközökkel feloldani nem lehet, azonban a panaszos is elismerte, hogy valóban nem rendelkezett bejelentett magyarországi lakcímmel, vagyis a bírságolás jogalapja nem kérdőjelezhető meg. Minderre tekintettel a helyszíni bírságolással összefüggésben sem állapítottam meg *alapvető jogot érintő visszásságot*.

Megállapítottam azonban, hogy az Érdi Rendőrkapitányság nem folytatta le megfelelően a helyszíni bírságolás tárgyában általam kezdeményezett vizsgálatot. A PMRFK vezetője utasította az Érdi Rendőrkapitányság vezetőjét, hogy a mulasztás miatt rendeljen el fegyelmi eljárást, és annak eredményétől függően tegye meg a szükséges intézkedést. A PMRFK vezetőjének saját hatáskörében tett intézkedését elfogadtam, *alapvető joggal összefüggő visszásság megállapítását mellőztem*.

#### *A gépkocsi rongálás*

A Pestvidéki Nyomozó Ügyészség vizsgálta a gyanúsítottaktól lefoglalt személygépkocsi

esetleges rongálását. A kárértékre tekintettel azonban bűncselekmény elkövetését nem állapította meg. A nyomozás adatai szerint a rongálás elkövetőjeként nem jöhetett szóba rendőri személy, ezért az ügyészség hatáskör és illetékesség hiányában érdemi határozatot nem hozott.

A panaszos szerint nem csupán a kerekeket rongálta meg ismeretlen személy, hanem a motorteret, illetve a hátsó ülést is. Autószerelők az autót totálkárosnak nyilvánították. Ombudsmani eszközökkel nem tisztázható, hogy mi történt az autóval és kit terhel felelősség az esetleges rongálások miatt, ezért *e tekintetben sem állapíthatam meg alapvető joggal összefüggő sérelmet.*

Felhívom azonban a panaszos figyelmét arra, hogy az ügyben újabb nyomozás megindítását kezdeményezheti.

Budapest, 2013. március

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-4406/2012. számú ügyben  
(Kapcsolódó ügy: AJB-4827/2012.)**

Előadó: dr. Dezső Adrienn  
dr. Ottrok Viktória

**Az eljárás megindítása**

A beadványozók panaszukban a rendőrség eljárását sérelmezték, álláspontjuk szerint a hatóság közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabály megsértése miatt indult ügyükben nem szabályszerűen folytatta le eljárását.

A panaszok alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való 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, melynek eredményes befejezése érdekében tájékoztatást, valamint a keletkezett iratok megküldését kértem az országos rendőrfőkapitánytól, valamint a Budapesti Közlekedési Központ Zrt.-től.

**Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- *A jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye* „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) 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.)

**Alkalmazott jogszabály**

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.)
- a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (továbbiakban: Kkt.)
- 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 szóló 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet (továbbiakban: Korm. rendelet)
- a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelt (továbbiakban: KRESZ)
  - a gépjárműről és annak hatósági jelzéséről felvételt készítő eszközre vonatkozó követelményekről szóló 18/2008. (IV. 30.) GKM rendelet (továbbiakban: GKM rendelet)

### **A megállapított tényállás**

Az AJB-4406/2012. számú ügyben a panaszos előadta, hogy 2011. december 9-én, Budapesten a XI. kerületben található Egér úton 73 km/h sebességgel haladt, amelyet a Budapesti Rendőr-főkapitányság sebességmérővel rögzített. Emiatt 30.000 Ft közigazgatási bírsággal sújtotta a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság, arra való hivatkozással, hogy az úton 50 km/órás sebességkorlátozás volt érvényben. A panaszos a határozat ellen fellebbezést, valamint bizonyítási indítványt nyújtott be, mivel álláspontja szerint az adott útszakaszra 70 km/órás sebességkorlátozás érvényes már évek óta. A fellebbezésre tekintettel a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság határozatának indokolási részét módosította.

A határozat ellen a panaszos ismét fellebbezést nyújtott be, melyben továbbra is vitatta a sebességkorlátozás mértékét. A Budapesti Rendőr-főkapitányság – megismételve a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság indokait – az elsőfokú határozatot helyben hagyta.

A panaszosnak a Budapesti Közlekedési Központ Zrt-től (BKK Zrt.) kapott tájékoztatás alapján tudomása van arról, hogy a kérdéses időszakban két alkalommal eltűnt a helyszínről a közlekedési jelzőtábla. A BKK Zrt. a panaszosnak adott tájékoztatólevelében azt is leírta, hogy az adott útszakaszon valóban 70 km/órás sebességkorlátozás van érvényben, és ez az elmúlt időszakban nem módosult, nem változott meg a forgalmi rend. Panaszos azt sérelmezi, hogy a rendőrhatalóság a fellebbezés elbírálásánál ténylegesen nem vette figyelembe az indokait, és továbbra is kitart azon álláspontja mellett, hogy az adott útszakaszon nem 50, hanem 70km/órás sebességkorlátozás van érvényben, így szabályszegést nem követett el.

Az AJB-4827/2012. számú ügyben a panaszos 2011. december 5-én, ugyanezen útszakaszon haladt 69 km/h sebességgel és a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság őt is 30.000 Ft közigazgatási bírsággal sújtotta, azonos indokok alapján. A panaszos az elsőfokú határozat ellen fellebbezést nyújtott be, amelynek eredményeképpen a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság a határozatának indokolási részét saját hatáskörében eljárva módosította, majd az újabb fellebbezést követően a Budapesti Rendőr-főkapitányság a döntést másodfokon helyben hagyta.

Az országos rendőrfőkapitány a megkereséseimre adott válaszaiban kifejtette, hogy a Kkt. 34. § (2) bekezdése alapján a közút forgalmi rendjét a közút kezelője alakítja ki. Ugyanakkor, egy adott helyen és időben alkalmazandó közlekedési szabály kizárólag közúti jelzésből vagy magának KRESZ-nek az általános szabályaiból fakadhat. A KRESZ többek között megállapítja a közlekedésben résztvevőkre vonatkozó általános, alapvető rendelkezéseket is, az alábbiak szerint:

*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.*

Erre tekintettel, a jármű vezetője nem mérlegelheti egyes közúti jelzések érvényességét, helyességét vagy indokoltságát.

A fenti előírás egyik célja annak megakadályozása, hogy a járművezetők „rutinból”, a közúti közlekedési jelzések változatlanóságának és változtathatatlanóságának tudatában vegyenek részt a közúti forgalomban.

Egy közlekedési magatartás jogszerűvé tétele érdekében alappal nem lehet hivatkozni arra a körülményre, hogy egy korábban kihelyezett közúti jelzőtáblát jogszerűtlenül távolítottak el. Az így létrejött forgalmi rendből fakadó szabályokat a közlekedőknek meg kell tartaniuk, ennek hiányában magatartásuk jogszerűtlennek minősül. Az e miatti felelősségre vonás során a közúti jelzés jogszerűtlen eltávolításából fakadó helyzet csak akkor bír jogi szempontból jelentőséggel, ha az eljárás jellege a szankció alkalmazásának feltételéül szabja a vétkességet. A Kkt. 20. §-án alapuló, a gépjármű üzemeltetőjének ún. objektív felelősségén alapuló eljárás pedig nem ilyen.

A mindenkori forgalmi rendnek megfelelő közlekedési magatartás elvárásának különösen azért van jelentősége, mert a jármű vezetője jellemzően nem is lehet tudatában annak, hogy milyen okból nincs már ott az általa megszokott közúti jelzőtábla, miért változott meg az adott útszakasz forgalmi rendje. Amennyiben lehetőség nyílna a közúti jelzések közlekedők részéről történő felülbírálására, az nyilvánvalóan súlyos közlekedésbiztonsági kockázatokat rejtene magában, hiszen a közlekedésben résztvevő azon személyek, akik a megszokottnak tekinthető forgalmi renddel nincsenek tisztában, alappal számíthatnak arra, hogy a közlekedés valamennyi résztvevője a közúti jelzéseknek megfelelő módon közlekedjen. Az országos rendőrfőkapitány véleménye szerint s vizsgált esetben az ügyfél által megválasztott sebesség attól függetlenül veszélyeztette a közlekedés biztonságát, hogy a közúti jelzőtábla eltávolítására nem jogszerűen, az alacsonyabb sebességhatár meghatározásának szándékával történt.

A mindenkori forgalmi rendnek megfelelő közlekedési magatartás elvárására épülő jogértelmezés megalapozottsága kapcsán nem hagyható figyelmen kívül, hogy a jármű vezetője jellemzően nem is lehet tudatában annak, hogy milyen okból nincs már ott az általa megszokott közúti jelzőtábla, miért változott meg az adott útszakasz forgalmi rendje. Ellenkező esetben más lenne a számon kérhető magatartás attól, aki a tényleges, illetve aki az általa helyesnek vélt, de ténylegesen nem jelzett közlekedési szabály szerint közlekedne. Mindezekre tekintettel, a panaszosokkal szemben folytatott közigazgatási eljárást jogszerűnek tartja az országos rendőrfőkapitány.

Mindazonáltal úgy ítélte meg, hogy nem szolgálják az elérni kívánt közlekedésbiztonsági célokat az olyan helyszíneken történő ellenőrzések, amelyeken az aktuális forgalmi rend nem egyezik a közútkezelő szándékával.

Erre való tekintettel, mivel egyes esetekben a forgalomtechnikai terveknek megfelelően kihelyezett közúti jelzőtáblákat illetéktelenek is eltávolíthatják, az ORFK Közlekedésrendészeti Főosztálya 2012. március 21-én, valamennyi megyei rendőr-főkapitányság rendészeti igazgatójának címzett körlevélben intézkedett, hogy amennyiben a sebességellenőrzésre vezényelt rendőr észleli a forgalmi rend – jelen esetben a megengedett legnagyobb sebességre vonatkozó szabály – megváltozását, az ellenőrzés megkezdése előtt győződjön meg arról, hogy a változtatást az arra jogosult közútkezelő végezte-e el. Amennyiben ennek során megállapítható, hogy a jelzőtáblát nem az arra jogosult távolította el, az adott helyszínen nem lehet sebességellenőrzést végezni és értesíteni kell a közútkezelőjét a jelzőtábla hiányáról.

Az országos rendőrfőkapitány által a tájékoztatóleveléhez csatolt iratokból kiderül, hogy az ellenőrzések megkezdése előtt a helyszínen eljáró rendőrök észlelték a jelzőtábla hiányát, és arról fényképfelvételt is készítettek.

A BKK Zrt. vezérigazgatójától kapott tájékoztatás szerint az Eger úton 1999 augusztusa óta van érvényben 70 km/h emelt sebesség a Péterhegyi út és a Budaörsi út között Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatalának hozzájárulása alapján. A fenti címre vonatkozóan a BKK

Zrt.-hez, mint forgalomtechnikai üzemeltetőhöz 2011. december 16-án érkezett *lakossági bejelentés* a „70km/h sebességkorlátozás” jelzőtábla hiányára vonatkozóan, amely pótlására december 20-án került sor. A kérdéses időpontokra vonatkozóan (2011. december 5. és 9.) a tábla meglétéről hitelt érdemlően nem tudott felvilágosítást adni a vezérigazgató.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **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.

### **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 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 alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

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. [56/1991. (XI.8.) AB. hat.] 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 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 határozat, ABK 2003. október, 741, 743]. A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*. Az Alkotmánybírói 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].

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].

### **Az ügy érdeme tekintetében**

A Kkt. 21. § (1) bekezdése szerint a gépjármű üzemben tartója, illetve a gépjárművet használatra átvevő személy felel azért, hogy az általa üzemeltetett, illetve használt gépjárművel a megengedett legnagyobb sebességre vonatkozó – külön jogszabályban meghatározott – egyes előírások betartásra kerüljenek. A Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése szerint a Kkt. 21. § (1) bekezdésében foglaltak alapján a gépjármű üzemben tartójával a gépjárművet használatra átvevő személlyel szemben a rendeletben meghatározott összegű közigazgatási bírságot kell kiszabni a kormányrendeletben meghatározott rendelkezések megszegése esetén. A Kkt. 21. §-a (1) bekezdésének a) pontjához kapcsolódóan a gépjármű üzemeltetője az 1. mellékletben meghatározott összegű bírságot köteles fizetni, ha a gépjárművel a megengedett legnagyobb sebességet túllépték.

### **A rendőrség sebességmérési gyakorlata jelzőtábla hiánya esetén**

A rendelkezésemre álló iratokból megállapítható, hogy a sebességmérést a rendőrség úgy kezdte meg egy jelentős forgalmat lebonyolító útszakaszon, hogy tudomása volt arról, hogy nincs kihelyezve az adott útszakaszon 70 km/h-ás sebességkorlátozó tábla. Ennek alapján azt a következtetést vonták le, hogy a lakott területre érvényes sebességkorlátozás van érvényben, vagyis a megengedett legnagyobb sebesség 50 km/h. A BKK tájékoztatása szerint az érintett útszakaszon 1999 augusztusa óta 70 km/h sebességkorlátozás van érvényben, a vezérigazgató tájékoztatása szerint a jelzőtábla hiányáról a társasághoz 2011. december 16-án érkezett *lakossági bejelentés*, és a tábla pótlására 2011. december 20-án került sor. A rendőrség nem jelezte a BKK-nak sem a sebességmérést megelőzően, sem azt követően, hogy a táblát ismeretlenek eltávolították.

Az AJB-4406/2012. számú ügyben a rendőrhatóság a települési napló szerint 2011. december 9-én 2 órás időintervallumon belül 159 db autóról állapította meg, hogy 50 km/h megengedett legnagyobb sebesség helyett 68 km/h sebességgel közlekedett. A másik ügyben (AJB-4827/2012) 2011. december 5-én, ugyanezen útszakaszon 2 órás időintervallum alatt 174 db autó haladt 50 km/h helyett 68 km/h sebességgel.

A Ket. 1 § (2) bekezdése szerint 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) bekezdése szerint az ügyfeleket megilleti továbbá a tisztességes ügyintézéshez való jog.

*Tekintettel arra, hogy a kérdéses útszakasz közismerten gyorsforgalmasított útszakasz, álláspontom szerint a helyszínen eljáró rendőrnek tudomással kellett volna bírnia erről a tényről. Álláspontom szerint a tényállástisztázási kötelezettség megköveteli, hogy abban az esetben, ha 2 órás időintervallumban több mint 150 illetve 170 autó 68 km/h-ás sebességgel halad, a hatóság legalább utólag megbizonyosodjon arról, hogy valóban 50 km/h-ás a megengedett legnagyobb sebesség. Ilyen rövid időtartam alatt ennyi autó gyorsajtása semmi esetben sem tekinthető szokványosnak, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy a települési napló szerint mind 68 km/h-ás sebességgel haladt. Amennyiben elfogadom azt a feltételezést, hogy az eljáró rendőrnek nem volt tudomása az 1999 óta érvényben lévő forgalmi rendről, véleményem szerint a jóhiszeműség és a tisztességes eljárás elve megkövetelte volna, hogy meggyőződjön az adott útszakaszra vonatkozó megengedett legnagyobb sebesség mértékéről, illetve a gyorsforgalmasítás tényéről legkésőbb a sebességmérést követően. A közlekedés biztonsága pedig véleményem szerint megköveteli, hogy egy közlekedési jelzőtábla – függetlenül annak típusától – hiányának hivatalbóli észlelése esetén jelezze ezt a közútkezelő felé.*

Ezt támasztja alá az országos rendőrfőkapitány – a kérdéses bírságolásokat követően – valamennyi megyei rendőrfőkapitány részére megküldött körlevele is, melyben az elmúlt időszakban a közmédiában kiemelt figyelmet kapó, a közvélemény figyelmét felkeltő és utólagos vizsgálat alapján megállapíthatóan téves helyzetértékelésből fakadóan alaptalanul, közlekedésbiztonsági relevanciával nem rendelkező helyszíneken végzett sebességellenőrzések megismétlődésének megakadályozása érdekében kéri valamennyi megyei rendőrfőkapitány intézkedését arra, hogy a sebességellenőrzést végző állomány a szolgálati feladat ellátása előtt kapja meg az ellenőrzés helyére vonatkozó és annak jellemzőit tartalmazó kimutatást és annak alapján végezze szolgálatát.

Amennyiben a kimutatásban rögzítettekhez képest a helyszín jellemzői megváltoztak (pl. ha a korábban kihelyezett sebességkorlátozó tábla már nem található ott), *sebességellenőrzést csak abban az esetben lehet végezni, ha a rendőr meggyőződött arról, hogy a forgalmi rend megváltozása a közút kezelőjének intézkedése alapján történt, ellenkező esetben intézkedjen a közút kezelőjének értesítésére.* [Az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Közlekedési Főosztályának 29000/10695/2012. ált. számú körlevele]

Az is alátámaszthatja, hogy a helyszínen eljáró rendőrnek tudomása lehetett a jelzőtábla hiányáról, hogy az általa a mérésről készített jelentésben a következő szöveg szerepel: „Az Egér út ezen szakasza lakott területen belül van és nem volt sebességkorlátozó jelzőtábla kihelyezve egyik irányban sem, ezért az ott közlekedő járművek megengedett legnagyobb sebesség 50 km/h. Megjegyezni kívánom, hogy a sebességellenőrzés megkezdése előtt a fentiekről tájékozódtam a helyszín vonatkozásában, valamint fényképfelvételt készítettem mind a két irányból arról, hogy sebességkorlátozó 70 km/h-ás jelzőtábla nincs az adott útszakaszra elhelyezve.”

A fentiekre tekintettel, álláspontom szerint a rendőrség a jóhiszeműség elvét és a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét figyelmen kívül hagyva járt el, hiszen a hatáskörének gyakorlása nem irányulhat a jog társadalmi rendeltetésével össze nem férő célra.

*Fentiek alapján megállapítom, hogy a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság és a Budapesti Rendőr-főkapitányság azzal, hogy úgy szabott ki közigazgatási bírságot a panaszosokkal szemben, hogy tudomása volt a kérdéses útszakaszon a jelzőtábla hiányáról és azt nem jelezte a*

*közút kezelőjének a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot idézett elő.*

### **A települési napló, mint közokirat**

A rendőrség által alkalmazott közúti sebesség- és forgalomellenőrző technikai eszközök használatáról 28/1999. (V. 25.) sz. ORFK intézkedés 17. pontja szerint a technikai eszközök alkalmazása során – a 2. számú melléklet szerinti – települési naplót kell vezetni. A kétpéldányos, önindigós, sorszámozott lapokból álló naplót (kvázi tömböt) a szolgálat idején a műszer mellett kell tartani és a kezelőnek (illetve a szolgálat végén a leállítóknak) értelemszerűen kell kitölteni. A települési napló kitöltött lapjainak másodpéldánya a tömbben marad. Az intézkedés 2/a. számú melléklete tartalmazza a települési napló sablonját. Eszerint a települési naplónak a műszerre vonatkozóan tartalmaznia kell az alkalmazott technikai eszköz típusát, gyártási számát, hitelesítési bizonyítvány számát, érvényességi idejét, az ellenőrzés helyét és idejét (óra, perc), a megengedett legnagyobb sebességet, mért sebességet, a jármű rendszámát, a helyszínen tett esetleges intézkedéseket.

A rendőrség által rendelkezésemre bocsátott települési naplók ugyanakkor nem tartalmazzák a gépjárművek rendszámát, csak azt, hogy hány darab járműről készült fényképfelvétel. Figyelemre méltó módon, mindkét települési naplóban az adott szakaszon az összes jármű 68 km/h-ás sebességgel haladt. Továbbá nem tartalmazza a napló a megbírságot járművek ellenőrzésének pontos idejét, csak az van feltüntetve, hogy reggel és 7 és 9 óra között történt a sebességmérés.

*A fentiekre tekintettel álláspontom szerint, azzal hogy a települési napló nem tartalmazza pontosan, hogy mely járművel, milyen sebességgel, mikor lépték túl a megengedett legnagyobb sebességet, sérül a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog.*

### **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem az országos rendőrfőkapitányt, hogy

- a Ket. 115-116. §-a alapján, mint a Budapesti Rendőr-főkapitányság felettes szervének vezetője hivatalból kezdeményezze felügyeleti eljárás lefolytatását minden olyan ügyfél esetében, akivel szemben az érintett útszakaszon a kérdéses időszakban közigazgatási bírságot szabtak ki, amiért 50 km/h-ás sebességet meghaladóan, de 70 km/h-ás sebességkorlátozást nem túllépve haladt;
- továbbá hívja fel a vezetése és irányítása alá tartozó rendőri állomány figyelmét arra, hogy
- a település naplót szabályszerűen vezessék úgy, hogy abból az esetleges szabályszegés ténye és annak körülményei minden kétséget kizáróan rekonstruálhatóvá váljanak.

Budapest, 2013. március

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése**

## az AJB-5217/2012. számú ügyben

Előadók: dr. Bene Beáta  
dr. Láposy Attila

### Az eljárás megindítása

A hozzám forduló panaszos sérelmezte Budapest XXII. kerület Önkormányzata adóhatóságának telekadó fizetési kötelezettség megállapítására vonatkozó eljárását, mivel az adó megfizetésére kötelezte telkének azon része után is, amelynek területén közérdekből nagy nyomású gázvezeték húzódik, azonban erre tekintettel az ingatlan e része bányászolgalmi joggal terhelt és használhatósága jelentősen korlátozott.

A beadvány alapján a kifogásolt gyakorlat kapcsán felmerült az egyenlő bánásmód követelményével, illetve a közteherviseléshez a teherbíró képesség alapján történő arányos hozzájárulás követelményével összefüggő visszásság, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom során, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja értelmében tájékoztatást kértem nemzetgazdasági minisztertől és Budapest Főváros Kormányhivatalának főigazgatójától.

### Az érintett alapvető jogok és elvek

- az 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]
- a közteherviselés elve: *„Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.”* [Alaptörvény XXX. cikk]

### Az alkalmazott jogszabályok

- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (Htv.)
- a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (Bt.) és a végrehajtásáról szóló 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet (Bt. Vhr.)
- a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény,
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Ötv.)
- Budapest Főváros XXII. Kerület Budafok-Tétény Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 10/2010. (V. 27.) rendelete (Ör.)

### A megállapított tényállás

1. A panaszos ingatlana az ingatlan-nyilvántartásban kivett lakóház, udvar, gazdasági épület megjelölésű, 2440 m<sup>2</sup> alapterületű ingatlan. Az ingatlanon 100 m<sup>2</sup> alapterületű felépítmény található, illetve a telek területén áthúzódik egy nagynyomású gázvezeték és annak biztonsági övezete 455 m<sup>2</sup> nagyságban, ezért azt ingatlan-nyilvántartás szerint a MOL Nyrt. javára bejegyzett *bányászolgalmi jog terheli.*

Budapest XXII. kerület Önkormányzatának képviselő-testülete illetékességi területén – figyelemmel a 2013. január 1-jével módosított Htv. telekadó mentességi szabályaira – az Ör. 6. §

szakaszában szabályozta a telekadó mentesség helyi eseteit, így többek között e szakasz g/ pontja alapján az önkormányzat telekadó mentességet nyújt annak a magánszemélynek, „*aki igazolja, hogy az adó tárgyát képező üres telken magasfeszültségű elektromos távvezeték tartóoszlopa áll, vagy azt magasnyomású gázszállító vezeték keresztezi és emiatt az ingatlan nem építhető be*”.

Figyelemmel a vonatkozó szabályokra az önkormányzati adóhatóság a panaszos telkének a biztonsági övezetet is magában foglaló részére telekadó fizetési kötelezettséget állapított meg. Az adóhatóság a telekadó hatálya alá tartozó alapterület nagyságát 2340 m<sup>2</sup>-ben állapította meg, amelyet csökkentett a Htv. alapján mentességet élvező telekrésszel (100 m<sup>2</sup>, mint az épület hasznos alapterületével azonos teleknagyság), illetve az önkormányzati adórendelet szerint mentességet élvező telekrésszel (lakó épülettel beépített telek esetén 2000 m<sup>2</sup>-rel), az adóköteles telekrész mértéke tehát összesen 240 m<sup>2</sup>. A helyi adórendelet értelmében a telekadó mértéke 287 Ft/m<sup>2</sup>, valamint 30%-os adókedvezményben részesül a magánszemély üzleti célt nem szolgáló telke, ezek alapján a 2012. évi telekadó összegét az adóhatóság 48.216 Ft-ban állapította meg. Amennyiben figyelemmel lett volna az adóhatóság a biztonsági övezet nagyságára, a panaszosnak 2012-ban nem keletkezett volna – egyéb feltételek változatlanul hagyása mellett – adófizetési kötelezettsége.

A panaszos adókötelezettségének az elsőfokú adóhatóság általi megállapításával szemben fellebbezéssel fordult Budapest Főváros Kormányhivatalához, mint másodfokú adóhatósághoz, amely szerv az első fokú határozatot helyben hagyta, mivel véleménye szerint az adó alanya a telekadó mentességre vonatkozó egyik feltételnek sem felel meg.

2. A kormányhivatal főigazgatója tájékoztatott arról, hogy a panaszos által kifogásolt rendeleti szabályozással összefüggésben a törvényességi felügyeleti eljárást lefolytatta, és nem tárt fel olyan jogsértést, amely törvényességi felhívás megtételét indokolta volna.

Azzal indokolta a döntést, hogy a helyi adók körében az adómentességek és adókedvezmények megállapításának joga a helyi önkormányzat adó-megállapítási jogának egyik részjogosítványa, amelynek meghatározása során az önkormányzat a helyi sajátosságokat, gazdaságpolitikai, adópolitikai és egyéb szempontokat, valamint az adóalanyok teherviselési képességét mérlegelve – a magasabb szintű jogszabályok keretei között – szabadon dönt arról, hogy az adóalanyok mely csoportját részesíti adókedvezményben vagy mentességben. Az önkormányzat a tehát mérlegelési jogkörében a Htv.-ben meghatározott telekadó-mentességi eseteket további mentességekkel bővítette.

A panaszos kormányhivatalhoz benyújtott beadványában kifejtette miszerint az Ör. kifogásolt rendelkezése törvénysértő, mivel igazságtalanul, méltánytalanul és jogszerűtlen módon tesz különbséget az önkormányzat a telekadó mentesség tekintetében az üres és nem üres telkek között.

A főigazgató a panaszost tájékoztatta arról, hogy az Alkotmánybíróság számos határozatában elemezte a diszkrimináció tilalmát. Megállapította, hogy alkotmányellenes megkülönböztetés 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, ezért nem minden – személyek közötti – jogi megkülönböztetés minősül alkotmányellenesnek.

Az Ör. rendelkezéseit megvizsgálva megállapította, hogy a képviselő-testület az Ör. 6. § g) pontjában az egyes telkek rendeltetésében és értékében fennálló különbségeket figyelembe véve adott mentességet a telekadó alól az olyan telek tulajdonosának, amely üres és nem is építhető be amiatt, mert azon magasfeszültségű elektromos távvezeték tartóoszlopa áll, vagy azt magasnyomású gázszállító vezeték keresztezi. Az ilyen telkek ugyanis funkciójukat tekintve sokkal szűkebb körben hasznosíthatók és azáltal az értékük is jóval alacsonyabb, mint azoknak a

telkeknek, amelyeket szintén építési korlátozás terhel, de amelyeken már építmény áll. A már beépített telek tulajdonosa jóval nagyobb vagyoni értékkel rendelkezik, mint akinek építési tilalom alatt álló üres telke van és a telekadó, mint vagyoni típusú adó esetén az *adó tárgyához igazodó mérlegelés ésszerűnek és alkotmányosan elfogadhatónak minősül.*

3. A nemzetgazdasági miniszter véleménye szerint az a tény, hogy a telken nagynyomású gázvezetékét fektettek le, az adózó 2012. évi telekadó-kötelezettsége szempontjából irreleváns. A Htv. 2011. december 31-ig hatályos 19. §-ának e) pontja alapján az épülethez, építményhez, nyomvonal jellegű létesítményhez (s így többek között a nagynyomású gázvezetékhez) tartozó – jogszabályban vagy hatósági előírásban megállapított – védő (biztonsági) terület törvényi telekadó-mentességet élvezett. Ez azt jelenti, hogy korábban a panaszos tulajdonát képező telek azon része, ahol a nagynyomású gázvezeték található az ágazati jogszabályok értelmében védő (biztonsági) területnek minősült, ezért 2011. december 31-ig a Htv. alapján a telekadó alól mentességet élvezett, azaz e telekrész vonatkozásában a panaszosnak telekadó-fizetési kötelezettsége nem állt fenn.

A Htv. telekadó-mentességet biztosító rendelkezése 2012. január 1-jével azonban már e *mentességet nem biztosítja*, így a nagynyomású gázvezetékhez tartozó, védő (biztonsági) területnek minősülő telekrész a Htv. szerint adókötelessé vált. Figyelemmel arra, hogy ezt a mentességi tényállást az önkormányzati adórendelet nem tartotta fenn, amelyre a Htv. 6. § d) pontja és 7. § e) pontja alapján, kizárólag a magánszemély adóalanyok esetében lett volna lehetőség, a védő (biztonsági) területek törvényi adómentességének megszűnésével, az adózó telkének az a része, mely az ágazati jogszabályok értelmében védő (biztonsági) területnek minősül adókötelessé vált.

A miniszter kifejtette azt is, hogy nincs jelentősége a panaszos telekadó-kötelezettsége szempontjából annak sem, hogy az ingatlan-nyilvántartásba bányaszolgalmi joggal terhelték meg a MOL Nyrt. javára. A telekadó alanya ugyanis – a Htv. 18. §-ában foglaltak értelmében – az, aki az év első napján a telek ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett tulajdonosa, vagy amennyiben a telket az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyoni értékű jog terheli, annak jogosítottja. A vagyoni értékű jog fogalmát a Htv. 52. § 3. pontja definiálja, amelynek értelmében vagyoni értékű jognak minősül a kezelői jog, a vagyonkezelői jog, a tartós földhasználat, a haszonélvezet, a használat joga – ideértve a külföldiek ingatlanhasználati jogát is – a földhasználat és a lakásbérlet. Figyelemmel arra, hogy e *felsorolás a bányaszolgalmi jogot (s egyáltalán a szolgalmi jogok egyikét sem) nem tartalmazza*, az a Htv. alkalmazásában nem minősül vagyoni értékű jognak, így az adóalanyiság szempontjából a bejegyzett bányaszolgalmi jog nem bír jelentőséggel, annak jogosítottját adókötelezettség nem terheli, nem terhelheti.

A miniszter tájékoztatott továbbá az épülethez, építményhez, nyomvonal jellegű létesítményhez tartozó – jogszabályban vagy hatósági előírásban megállapított – védő (biztonsági) terület törvényi telekadó-mentesség megszüntetésének indokáról is, amely elsődlegesen az *önkormányzati adóztatási mozgástér bővítésére* irányuló kormányzati szándékból eredt. Az önkormányzatok számára továbbra is fennáll(t) annak lehetősége, hogy – amennyiben ezt a helyi viszonyokra, illetve az adóalanyok teherviselő-képességére figyelemmel indokoltnak tartják – kizárólag a magánszemély adóalanyok esetében rendeleti úton a korábbi törvényi mentességi tényállásokat fenntartsák (vállalkozó adóalanyok esetében ennek lehetőségét az uniós támogatási szabályok zárják ki).

A miniszter utalt arra is, hogy az adó alanya – főszabály szerint – az, aki az év első napján a telek ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett tulajdonosa. Abban az esetben azonban, ha az adótárgy telket valamely ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett, Htv. szerinti vagyoni értékű jog

terhel, akkor annak jogosítottját kell adóalanynak tekinteni, s ez esetben a telek tulajdonost semmilyen adókötelezettség nem terheli.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A 18. § (1) bekezdés 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.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján a közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül. Mindezek alapján megállapítottam, hogy a panaszos kifogásolt eljárást lefolytató önkormányzati adóhatóság a vizsgálat szempontjából hatóságnak minősül, amelyekre az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed*.

Az ombudsman számára a törvény lehetőséget teremt a jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival 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, hivatalbóli eljárás keretében, éppen 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.

### **II. Az érintett alapvető jogok és elvek 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*. 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 alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

**1.** Az Alaptörvény XXX. cikke leszögezi, hogy *teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez*. Az Alaptörvényhez fűzött indokolás szerint az Alaptörvény a társadalmi igazságosság elvének megfelelően általános jelleggel, valamennyi személyre és szervezetre kiterjedően állapítja meg a közteherviselési kötelezettséget, amelynek célja, hogy a zavartalan társadalmi működéshez, a közösség által ellátandó feladatokhoz szükséges anyagi fedezetet biztosítsa. E kötelezettség a teherbíró képességen alapul, azaz mindenki olyan részben köteles részt vállalni a közös szükségletek fedezéséből, amennyire ezt körülményei lehetővé teszik. A közteherviselés ezen elvének az egyes hozzájárulás-típusokra és jogalanyokra való konkretizálása törvényi szabályozás feladata.

Az Alaptörvényhez fűzött Kommentár szerint az Alaptörvény XXX. cikke a közös szükségletekhez való hozzájárulás tekintetében főszabályként két tényezőt vesz figyelembe: az

egyik a *teherbíró képesség*, a másik a *gazdaságban való részvétel*. A közös szükségletként történő megfogalmazás egyben jól tükrözi, hogy valójában nem kizárólag az állam célját szolgálja a befizetés, hanem az állam által nyújtott gazdasági, szociális és kulturális szolgáltatásokat is ebből finanszírozzák, ami már közösségi érdek, és összefügg a társadalmi szolidaritás és a vásárolt jog elvével.

Ugyanezt erősítette meg az Alkotmánybíróság is, amikor kimondta, hogy az *adó elsődleges rendeltetése*, hogy az adófizetés révén a természetes és jogi személyek a jövedelmi és vagyoni viszonyaiknak megfelelően hozzájáruljanak a közterhekhez, azaz megteremtsék a pénzügyi fedezetet az állami szervek fenntartásához, illetőleg – az állami újraelosztás révén – a különböző közérdekű feladatok ellátásához. Emellett azonban az adó – bár másodlagosan, de egyáltalán nem elhanyagolhatóan – az állami gazdaságpolitikának is fontos eszköze, amelynek segítségével a törvényalkotó direkt vagy indirekt módon orientálni tudja a gazdasági élet szereplőit.<sup>93</sup>

Az Alkotmány közteherviselésről rendelkező szakasza kapcsán az Alkotmánybíróság több olyan megállapítást is tett, amely elvi szinten ma is irányadó. Ilyen az a döntés, amely szerint a jogalkotó köteles arra, hogy az *adott fizetési kötelezettség feleljen meg az alanyi kötelezettek jövedelmi és vagyoni viszonyainak, vagyis álljon arányban azokkal*.<sup>94</sup> A jogalkotó tehát széles keretek között mérlegelhet a köztehermérték megállapításakor, szabadsága igen nagy abban a kérdésben is, hogy a közteherviselési kötelezettség kiindulópontjaként milyen gazdasági forrást választ ki, és ennek alapján mit jelöl ki a közteher tárgyának.<sup>95</sup>

**2. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az egyenlő bánásmód követelménye** elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett hátrányos megkülönböztetésekre terjed ki. Ha a megkülönböztetés nem emberi jog vagy alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánybíróság kifejtette, 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 különbséget, amely alapjogsérelmet okoz, illetőleg azzal az egyenlő méltóság alkotmányos követelményét sérti.<sup>96</sup> Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az azonos helyzetben lévők között nem alapjogok tekintetében tett megkülönböztetés csak akkor tekinthető alkotmányellenesnek, ha nincs tárgyilagos megítélés szerinti ésszerű indoka, tehát önkényes.<sup>97</sup>

Az adókötelezettségekkel összefüggő szabályozás kapcsán az alkotmánybírósági gyakorlatban megfelelően, mivel nem áll szoros összefüggésben alapvető jog védelmével, az ésszerűségi teszt alkalmazásával lehet megállapítani, hogy fennáll-e az egyenlő bánásmód követelményének sérelme, megállapítható-e visszásság. Indokolt azt is hangsúlyozni, hogy az adókedvezmények, illetve mentességek megállapítása során az állami gazdaságpolitika, illetve a jogalkotó nagy mérlegelési szabadságot élvez, ezek megállapításának egyik korlátját azonban éppen az említett egyenlő bánásmód követelménye jelenti, szoros összefüggésben az arányos

<sup>93</sup> 31/1998. (VI. 25.) AB határozat

<sup>94</sup> 1558/B/1991. AB határozat

<sup>95</sup> 620/B/1992. AB határozat

<sup>96</sup> 408/H/1998. AB határozat, 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, 21/1990. (X. 4.) AB határozat, 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, 30/1997. (IV. 29.) AB határozat

<sup>97</sup> 16/1991. (V. 20.) AB határozat, 61/1992. (XI. 20.) AB határozat

közteherviselés elvével, az adó alkotmányos funkciójával és rendeltetésével. Az alkotmányos garanciák közt említendő értelemszerűen a jogállamiság és a jogbiztonság is, az adókötelezettség, illetve az alóli mentességet, kedvezményeket egyértelműen és világosan kell meghatározni, előbbiek esetében kellő felkészülési időt biztosítani a jogalanyok számára.

### **III. A vizsgált ügy tekintetében**

#### ***1. A telekadóra vonatkozó jogszabályi környezet és annak változása***

A Htv. 17. §-a alapján az önkormányzat *telekadót vezethet be* az illetékességi területén levő valamennyi telek után. A *telek* a Htv. 52. § 16. pontja alapján az épülettel be nem épített földterületet, ide nem értve az ingatlan-nyilvántartásban művelési ág szerint aranykorona-értékkel nyilvántartott és ténylegesen mezőgazdasági művelés alatt álló belterületi telket, a külterületi termőföldet, valamint az ingatlan-nyilvántartás szerint tanyaként nyilvántartott ingatlanhoz tartozó földterületet, feltéve, ha az ténylegesen mezőgazdasági művelés alatt áll, továbbá a közút területét, a vasúti pályát, a vasúti pálya tartozékai által lefedett földterületet.

*Az adó alanya a telek tulajdonosa, illetőleg az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyoni értékű jog jogosultja.*

*Az adómentesség – azzal a céllal, hogy minél teljesebb mértékben biztosíthassa az önkormányzat döntési szabadságát – relatív szűk terjedelmű. A Htv. 2012. január 1-jével módosított 19. §-a mentességet biztosít a telekadó alól az épület, épületrész hasznos alapterületével egyező nagyságú telekrészre, az erdő művelési ágban nyilvántartott belterületi telekre, az építési tilalom alatt álló telek adóköteles területének 50%-ára.*

A törvénymódosításhoz fűzött indokolás szerint a jogalkotó *az önkormányzati adóztatási lehetőségek bővítése érdekében* a korábban érvényes több telekadó mentesség megszüntetését irányozza elő, azzal a megjegyzéssel, hogy az önkormányzat – a magánszemélyek esetén – továbbra is fenntarthatja a korábbi törvényi szintű mentességeket, sőt tovább bővítheti a mentességek körét. Mindez azt jelenti, hogy a törvény értelmében a *következő törvényi mentességek szűntek meg<sup>98</sup> a telekadóban:*

- az építési tilalom alatt álló telek 50%-ának mentessége, figyelemmel arra, hogy a tilalom alatt álló telek is vagyoni értéket képvisel, mindemellett az önkormányzat a tilalom korlátozó hatását az adómértékben érvényre tudja juttatni,
- a helyi és helyközi tömegközlekedést lebonyolító adóalany telke, mert ezen szervezetek - közszolgáltató szervezetként - egyébként is feltételes helyi adó mentességet élveznek,
- az építményadó-mentes épületet tartalmazó telek mentessége, mert az építményadó-mentesség köre is szűkül,
- *az épülethez, építményhez, nyomvonal jellegű létesítményhez tartozó védő (biztonsági) övezet, mert a védőövezet nem jelenti azt, hogy a telek, telekrész ne lenne hasznosítható.*

#### **2 A vizsgálat megállapításai az adó alanya tekintetében**

---

<sup>98</sup> 2012. január 1-jét megelőzően a Htv. 19. § alapján mentes az adó alól:

- a) az építési tilalom alatt álló telek a tilalom ideje alatt,
- b) a helyi és helyközi menetrendszerinti tömegközlekedést lebonyolító adóalany, az e célra használt telek után,
- c) a teleknek a 11. § (2) bekezdésében meghatározott része,
- d) a 13. § d)-f) pontjában meghatározott építményekhez tartozó teleknek az a része, amely a 11. § (2) bekezdésében meghatározott mértéket meghaladja,
- e) az épülethez, az épületnek nem minősülő építményhez, nyomvonal jellegű létesítményekhez tartozó - jogszabályban vagy hatósági előírásban megállapított - védő (biztonsági) terület;
- f) az erdő művelési ágban nyilvántartott telek.



A Htv. 18. §-a értelmében a telekadó alanya az, aki az év első napján a telek tulajdonosa. Az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyoni értékű jog, illetőleg több tulajdonos esetére pedig visszautal a törvény 12. §-ban foglaltakra, amely kimondja, hogy több tulajdonos esetén a tulajdonosok tulajdoni hányadaik arányában adóalanyok. Amennyiben az építményt az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyoni értékű jog terheli, az annak gyakorlására jogosult az adó alanya.

Ezzel kapcsolatban lényeges a törvény vagyoni értékű jogra vonatkozó definícióját, amit a Htv. 52. § 3. pontja határoz meg, mely szerint *vagyoni értékű jog*: a kezelői jog, a vagyonkezelői jog, a tartós földhasználat, a haszonélvezet, a használat joga – ideértve a külföldiek ingatlanhasználati jogát is –, a földhasználat és a lakásbérlet.

A vagyoni értékű jog az ismertett definíció szerint nem tartalmazza sem a telki szolgáltatást, sem pedig az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára – államigazgatási szerv határozatával – alapított szolgáltatást vagy más használati jogot.

A telki szolgálat alapján a Ptk. 166. §-a értelmében valamely ingatlan mindenkori birtokosa más ingatlanát meghatározott terjedelemben használhatja, vagy követelheti, hogy a szolgálommal terhelt ingatlan birtokosa a jogosultságából egyébként folyó valamely magatartástól tartózkodjék. Telki szolgáltatást átjárás, vízellátás és vízvezetés, pince létesítése, vezetékoszlopok elhelyezése, épület megtámasztása céljára vagy a jogosult számára előnyös más hasonló célra lehet alapítani.

A használati, szolgálmi jog alapján közérdekű tevékenységet folytató szerv a más tulajdonában lévő ingatlant meghatározott terjedelemben használhatja. Jogszabály határozza meg azokat a szerveket, amelyek javára *használati jog (szolgálom) létrehozható*. Közérdekű használati jogról rendelkezik a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény és a végrehajtásáról szóló 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet, a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény, a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény, az elektromos hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény, de e körbe tartozik a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény alapján idegen ingatlanon alapítható vezetékjog is.

A két jogintézményt – a telki szolgáltatást és a közérdekű használati jogot – hasonlóságuk ellenére *fontos elhatárolni*. A telki szolgáltatás rendeltetése alapvetően az, hogy az „uralkodó telek” használhatóságát biztosítsa. A közérdekű használati jog (szolgálom) esetén uralkodó telekről nem beszélhetünk, hanem e jogosultság a közérdekből jogszabályban feljogosított szerv feladatának biztosítását szolgálja. Mindkét jogintézmény hasonlóan a Htv. vagyoni értékű jog körébe tartozó jogintézményekhez, lehetővé teszi a jogosult számára a más tulajdonában álló ingatlan tartós használatát és egyben korlátozza a tulajdonos jogait. Ugyanakkor a telki szolgáltatás jogosultja a szolgálommal terhelt ingatlant saját ingatlanának használatával kapcsolatos szükségleteinek mértékéig használhatja, a közérdekű használati jog jogosultjának használati joga a jogszabályokban rögzített mértékig (pl. tevékenységre, biztonsági/védősávra) terjed, a kötelezett oldalán pedig a jogszabályban meghatározott tűrési kötelezettség keletkezik, amelyet a védősávra, biztonsági övezetre vonatkozó korlátozások és tilalmak határoznak meg. További lényeges különbség, hogy a közérdekű használati jog alapítását, egyben a tulajdonos tűrési kötelezettségét minden esetben közérdek határozza meg.

A fentiek alapján a módosítás előtti Htv.-ben a jogalkotó a mentesség megállapításánál nem is vonta be a vagyoni értékű jogok körébe a közérdekű használati jogot, hiszen ebben az esetben a közérdekű célból és a jogszabályban feljogosított szervek adóztatását írta volna elő. Ehelyett e személyi körre nézve is tulajdonképpen adómentességet állapított meg, azzal, hogy nem is írta elő az ingatlanon a közérdekű használati jog fennállását, hanem önmagában elég volt az a tény, hogy *az épülethez, építményhez, nyomvonal jellegű létesítményhez tartozó védő*

(biztonsági) övezet az ingatlanon fennállt. Mindez független attól, hogy az azzal érintett terület kinek a használatában van, az be van-e jegyezve az ingatlan-nyilvántartásba, különösen mivel e használati jogok keletkezésének nem konstitutív feltétele az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzés.<sup>99</sup>

### **3. A vizsgálat megállapításai az adó tárgya tekintetében**

A védőövezetre vonatkozó adómentesség megszüntetésére azért volt szükség, a törvényhez fűzött indokolás szerint, mert *a védőövezet nem jelenti azt, hogy az épülethez, építményhez, nyomvonal jellegű létesítményhez tartozó védő (biztonsági) övezet a telek, telekrész ne lenne hasznosítható.*

Az indoklásra tekintettel áttekintettem, hogy a panasz tárgyát képező ingatlanon áthúzódó nagynyomású gázvezetékek miatt kialakított biztonsági sávot ingatlanrész hasznosítását milyen tényezők befolyásolják.

A földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (továbbiakban Ft.) rendelkezik az idegen ingatlanok tulajdon- és használati jogának korlátozásáról. A törvény 90. §-a rögzíti, hogy az idegen ingatlan tulajdon- és használati jogának korlátozására, valamint az ezért járó kártalanításra, továbbá a szállító-, elosztó- és célvezetékek, illetve tárolók biztonsági övezetére a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (továbbiakban Bt.) rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.

A Bt. 32. § (1) bekezdése értelmében a szénhidrogén-szállító-, földgázelosztó-, az egyéb gáz- és gáztermékvezeték (e § alkalmazásában a továbbiakban együtt: vezeték), valamint a bányászati létesítmény és a célvezeték, továbbá környezetük védelme érdekében biztonsági övezetet kell kijelölni. *A biztonsági övezet terjedelmét és a biztonsági övezetben érvényesítendő tilalmakat és korlátozásokat az e törvény végrehajtására kiadott jogszabály állapítja meg.*

E szakasz (3) bekezdése alapján, pedig a biztonsági övezeten belül *tilos, illetve korlátozás alá esik olyan anyagot, épületet vagy létesítményt – e törvény hatálya alá tartozó kivétellel – elhelyezni, olyan növényzetet (fát) ültetni, illetve olyan tevékenységet folytatni, amely a vezeték biztonságát, az életet, a testi épséget vagy a vagyonszükségletet veszélyeztet.* A tilalmakat és a korlátozások részletes szabályait e törvény végrehajtására kiadott jogszabály állapítja meg.

A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény végrehajtásáról szóló 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet (továbbiakban Bt. Vhr.) 19/A. § (1) bekezdése alapján a szénhidrogén- és a széndioxid-szállítóvezeték (a továbbiakban együtt: szállítóvezeték) a földgáz elosztóvezeték (a továbbiakban: elosztóvezeték), az egyéb gáz és gáztermék vezeték, valamint *a bányászati létesítmény és a célvezeték, továbbá környezete védelmére, zavartalan üzemeltetése, ellenőrzése, karbantartása, javítása és az üzemzavar-elhárítás biztosítására biztonsági szabályzat szerinti méretű biztonsági övezetet kell megállapítani.*

A tilalmakat e szakasz (2) bekezdése határozza meg, amely szerint a biztonsági övezeten belül *tilos:*

- a) az építési tevékenység, továbbá bármilyen építmény elhelyezése;
- b) a tűzrakás, illetve anyagok égetése;
- c) a külszíni szilárdásvány-bányászati tevékenység;
- d) a kőolaj- és földgázbányászati létesítmények, a szállító- és elosztóvezeték állagát veszélyeztető maró- és tűzveszélyes anyagok kiöntése, kiszórása;
- e) a robbantási tevékenység;
- f) anyagok elhelyezése, tárolása;

<sup>99</sup> Lásd az AJB-5747/2010. és az AJB-5568/2010. számú ombudsmani jelentéseket.

g) az árasztásos öntözés, továbbá rizstelep, halastó, víztározó, zagytér létesítése;

h) a szénhidrogén-bányászatban használt technológiai létesítmények, az elosztóvezeték, a szállítóvezeték részét képező állomások és fáklyák biztonsági övezetének teljes terjedelmében, valamint a szállítóvezeték, az egyéb gáz és gáztermék vezeték és a célvezeték tengelyétől mért 5-5 m távolságon belül, valamint energiaellátó, távfelügyeleti, hírközlési és korrózióvédelemi kábelek esetében 1-1 m távolságon belül

ha) fák, valamint a létesítmények, vezetékek épségét veszélyeztető egyéb növények ültetése,

hb) szőlő és egyéb kordonok elhelyezése,

hc) a 0,6 m-nél nagyobb mélységű talajművelés,

hd) a kézzel végzett régészeti feltárás kivételével egyéb földmunka végzése, valamint

he) a tereprendezés;

i) szállítóvezeték esetében járművek állandó vagy ideiglenes tárolása;

j) a bányászati létesítmény, az elosztóvezeték, a szállítóvezeték, a célvezeték, valamint az egyéb gáz és gáztermék vezeték jelzéseinek, felszíni műtárgyainak eltakarása, megrongálása, eltávolítása.

A Bt. Vhr. 19. § (3) bekezdése kötelezettséget állapít meg, amely alapján a biztonsági övezettel érintett ingatlan tulajdonosa, kezelője vagy használója a biztonsági övezetre vonatkozó tilalmakat és korlátozásokat köteles betartani, továbbá nem végezhet olyan tevékenységet, amely a tilalmak és korlátozások teljesülését veszélyeztetné. A biztonsági övezetre előírt tilalmak és korlátozások megtartását az üzemeltető vagy megbízottja köteles rendszeresen ellenőrizni, és azok megsértése esetén köteles a jogszabályban előírt állapot visszaállítására intézkedni. A megtett intézkedéseket és azok eredményét – a szükséges hatósági intézkedések megtétele céljából haladéktalanul – köteles bejelenteni a bányakapitányságnak. Más energia-ipari ágazati jogszabályok is hasonló tilalmakat és korlátozásokat írnak elő.

Álláspontom szerint a fentiek alapján az energetikai-ipari jogszabályokban a biztonsági sávra, védőövezetre előírt tilalmak és korlátozások egyben a közérdekében elrendelt korlátozások és tilalmak – a törvénymódosításhoz fűzött indokolásban a mentesség indokául felhozott hasznosítási lehetőségekkel szemben – jelentős mértékben szűkítik az ingatlan tulajdonosának hasznosítási lehetőségét.

A Bt. Vhr-ben a gázvezetékekre tekintettel meghatározott biztonsági övezet használatáról rendelkező szabályok egyértelműen építési tilalmat és korlátozást is magukban foglalnak, hiszen biztonsági övezeten belül többek között tilos az építési tevékenység, továbbá bármilyen építmény elhelyezése. Ugyanakkor ez a tilalom szemben az építésügyi szabályok által meghatározott fogalomként, építési tilalomként kerül az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzésre, hanem az ott húzódó vezetékre és annak biztonsági övezetére tekintettel az energetikai jogszabályokban meghatározott fogalomrendszerben pl. bányaszolgalmi jogot, vezetékjogot alapítanak, amely az ingatlan-nyilvántartási bejegyzésre alkalmas. A biztonsági övezetben az építmény elhelyezésének és az építési tevékenység végzésének tilalma ugyanakkor joghatóságában tényleges építési tilalmat takar az ingatlan tulajdonos számára, amely tilalom és korlátozás megtartása hatósági intézkedéssel is kikényszeríthető.

A Htv. 19. §-a felsorolja az adómentességet élvező körülményeket, így mentes az adó alól:

- a) az épület, épületrész hasznos alapterületével egyező nagyságú telekrész,
- b) az erdő művelési ágban nyilvántartott belterületi telek,
- c) az építési tilalom alatt álló telek adóköteles területének 50%-a.

A Htv. a telekadó alól mentességet biztosít az építési tilalom alatt álló telkek területének 50%-a alól, ugyanakkor ezt a mentességet nem biztosítja a más jogintézmény keretében, így az

energiái ipari jogszabályokban meghatározott biztonsági övezetre, védősávra vonatkozó ténylegesen és hatósági intézkedésekkel is kikényszeríthető építési tilalom esetére.

#### 4. Összegzés

Az Alaptörvény főszabályként két tényezőt vesz figyelembe a közös szükségletekhez való hozzájárulás tekintetében: az egyik a teherbíró képesség, a másik a gazdaságban való részvétel. A közös szükségletként történő megfogalmazás értelmében a befizetés nem kizárólag az állam célját szolgálja, hanem az állam által nyújtott gazdasági, szociális és kulturális szolgáltatásokat is ebből finanszírozzák, ami egyben közösségi érdek.

Az adó elsődleges rendeltetése tehát, hogy az adófizetés révén a természetes és jogi személyek a jövedelmi és vagyoni viszonyaiknak megfelelően hozzájáruljanak a közterhekhez, azaz megteremtsék a pénzügyi fedezetet az állami szervek fenntartásához, illetőleg - az állami újraelosztás révén - a különböző közérdekű feladatok ellátásához.

Az egyedi ügy körülményei felvetik, hogy azon ingatlan tulajdonosok, akiknek ingatlanát a közérdekében például a közösség földgázellátásának érdekében az állam által jogszabályban arra felhatalmazott szervek igénybe veszik, ez értékelhető-e úgy, hogy az ingatlan tulajdonosa egyben már telkére nézve részben teljesítette-e vagyoni viszonyaival arányban álló módon a közérdekéhez való hozzájárulást. Álláspontom szerint, figyelemmel az Alaptörvény XXX. cikkére, amely azt mondja ki, hogy *mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez*, ez alapján a közös szükségletekhez nemcsak adózással, hanem más módon is hozzá lehet járulni. Különösen, ha figyelemmel vagyunk arra is, hogy a fizetési kötelezettségnek meg kell felelni az alanyi kötelezettek jövedelmi és vagyoni viszonyainak.

*E körülményekre tekintettel a közérdekében bármely módon megterhelt ingatlanok tulajdonosait telkük e részére való telekadó kötelezettség előírása felveti az arányos közteherviselés követelménye sérelmének a közvetlen veszélyét, és így visszásságot okoz a közös szükségletekhez való, azonos ingatlanra tekintettel megállapított többszöri (pl. telke egy részén közérdekű céllal vezeték lefektetése, illetve e területrészre telekadó kivetése) hozzájárulásra kötelezés.*

Ahogy azt már kiemeltem, a mentességek és kedvezmények meghatározásánál a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg. Ennek gyakorlása során tekintettel lehet bizonyos, az Alaptörvényben is nevesített jogokra – pl. az egészséges környezethez vagy a szociális biztonsághoz való jogra – de ezen túlmenően érvényre juttathat gazdaságpolitikai, életszínvonal-politikai, szociálpolitikai és egyéb jogpolitikai célkitűzéseket.

*Az adókedvezményekre, adómentességekre senkinek sincs az Alaptörvényen alapuló alanyi joga.* Az adókedvezmények, adómentességek megadása, illetőleg visszavonása a jogalkotó mérlegelési jogkörébe tartozik, főszabályként pedig önmagában alkotmányossági problémát nem képez. Az adókedvezményre, adómentességre vonatkozó jogszabályi rendelkezések vizsgálata során kizárólag az vizsgálható, hogy a jogalkotó a mérlegelési jogkörében megállapított kedvezményekkel nem sért-e alkotmányos rendelkezést.

A vizsgálat feltárta, hogy az energiai-ipari jogszabályokban a biztonsági övezetre az ott elhelyezett létesítmények és a környezetének védelmére tekintettel a jogalkotó tilalmakat és korlátozásokat ír elő. E korlátozások és tilalmak kimondják többek között, hogy a biztonsági övezeten belül *tilos az építési tevékenység, továbbá bármilyen építmény elhelyezése*. E tilalom tartalmában megfelel az építési tilalomnak, hiszen az ingatlan tulajdonosa számára egyértelműen meghatározza, hogy a biztonsági övezetben nem végezhet semmiféle építési tevékenységet és ezen a területen építményt sem helyezhet el, amelynek megtartása hatósági intézkedéssel is kikényszeríthető. Ugyanakkor a biztonsági övezetre előírt tilalmakat és korlátozásokat az

ingatlan-nyilvántartás tételesen nem tartalmazza, hanem helyette az adott közérdekű célra létesített használati jog (pl. bányaszolgálat, vezetékjog) kerül nevesítve bejegyzésre.

A Htv. a telekadó alól mentességet biztosít az építési tilalom alatt álló telkek területének 50 százaléka alól, ugyanakkor ezt nem biztosítja a más jogintézmény keretében, így az energiai-  
ipari jogszabályokban meghatározott biztonsági övezetre vonatkozó ténylegesen és hatósági intézkedésekkel is kikényszeríthető építési tilalom esetére.

A fent kifejtettek alapján álláspontom szerint az építési tilalom alatt álló ingatlanok, és a közérdekű használati joggal terhelt ingatlanok tulajdonosai a telek adó tárgya és a használat korlátozása szempontjából azonos csoportba tartoznak, amennyiben a biztonsági övezetre vonatkozó szabályok építési tilalmat mondanak ki, hiszen mind a két esetben az ingatlanon, vagy annak egy részén építési tilalom áll fenn. Ennek ellenére a jogalkotó csupán az építésügyi szabályok alapján nevesített építési tilalom alatt álló telkek tekintetében biztosítja az adómentességet, míg a szintén építési tilalmat magában foglaló közérdekű használati joggal terhelt ingatlanok esetében ugyanezt a mentességet nem biztosítja. Ez a megkülönböztetés önkényes, hiszen csak az egyik típusú építési tilalom fennállásakor biztosít adómentességet az azonos csoportba tartozó jogalanyok körében. A jogalkotó továbbá nem volt tekintettel arra sem, hogy a közérdekű használati joggal terhelt ingatlan tulajdonosai ingatlanuk, vagy egy részének közérdekű használatával már hozzájárultak a közös szükségletekhez. Ennek figyelembe vétele mellett nincs ésszerű indoka az azonos csoportba tartozókra vonatkozó eltérő szabályok megállapítására.

Az arányos közteherviselés elve szempontjából a fentiekkel összefüggésben arra is rá kell mutatnom, hogy a telekadó kötelezettség funkciójából adódóan álláspontom szerint a jogalkotónak külön is értékelni szükséges azt a mentesség megállapításánál, hogy az ingatlan tulajdonosa korlátozva van-e a használatban vagy sem, továbbá mi az indoka a korlátozásnak, ennek elmaradása, a figyelembe vétel teljes elmulasztása felveti a jogsérelem veszélyét.

*Mindebből következően megállapítom, hogy a jelenlegi jogi helyzet, a Htv. 19. § c) pontjában meghatározott azon rendelkezés, amely szerint a telekadó alól csupán az építési tilalommal terhelt telekrész meghatározott mértékének mentességét biztosítja, más indokolt esetet pedig ugyanakkor nem vesz figyelembe, összességében az egyenlő bánásmód követelményét és az arányos közteherviselés elvét is sérti, alapjogi visszásságot okoz.*

## **Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem a nemzetgazdasági minisztert*, hogy tekintse át és vizsgálja felül a telekadó-mentességre vonatkozó törvényi keretszabályozást annak érdekében, hogy a mentességre vonatkozó rendelkezések legyenek figyelemmel arra, hogy a telek használatában korlátozott, illetve a közös szükségletek megteremtéséhez már más módon hozzájáruló adóalanyokat ne kötelezhessék ugyanazon tárgyra vonatkozóan adó megfizetésére.

Budapest, 2013. április

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-5723/2012. számú ügyben**

### **A vizsgálat megindítása**

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) az alapvető jogok biztosá kiemelt feladatává teszi a gyermekek jogainak védelmét. E gyermekjogi szakombudsmani teendőt hivatalba lépésem óta speciális gyermekjogi projekt keretében látom el. Ennek keretében 2012. évben különös figyelmet fordítottam az igazságszolgáltatás gyermek- és fiatalok részvevőinek helyzetére, alapvető jogaik érvényesülésére. Elhatározásomban megerősített az, hogy a *Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózata* (ENOC) 2011. szeptember 14-16-án, Varsóban tartott Éves Közgyűlésén úgy döntött, hogy 2012. év kiemelt témájaként a gyermekbarát igazságszolgáltatást választotta.

A gyermekek jogainak védelme keretében vizsgáltam azt a panaszt, amelyben egy anya sérelmezte, hogy családon belüli erőszak áldozataként, két kiskorú gyermekével együtt évek óta részesei elhúzódozó közigazgatási-, polgári-, büntetőeljárásoknak, amelyeknek következtében ingatlanára végrehajtási eljárás is indult. Korábbi, bántalmazó élettársával közösen felvett ingatlanhitele törlesztő részletét fizetni nem tudja, amely anyagi ellehetetlenüléséhez is vezethet. A hivatkozott eljárások elhúzódozásának legfőbb okaként a korábbi – megítélése szerint indokolatlan – eseti gondok kirendelést jelölte meg, amellyel, hogy véleménye szerint a gyermeki jogok szempontjából már önmagában is aggályos az eljárások ilyen módon való elhúzódozása.

Tekintettel arra, hogy a panaszban foglaltak felvetették a tisztességes eljáráshoz való joggal, és a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való alkotmányos jogával összefüggő visszasság gyanúját, az Ajbt. 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, amelynek eredményes lefolytatása érdekében megkerestem Dunakeszi Járási Hivatal Gyámhivatalát, Fót Város jegyzőjét, illetve tájékoztatást kértem a Magyar Bankszövetség elnökétől.

### **Az érintett alapvető jogok**

- Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége: *„Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”* (Alaptörvény I) cikk (1) bek.)
- 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))
- 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.)

### **Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban Gyvt.)
- a Gyermek jogairól New Yorkban 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)
- a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.)
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.)

### **A vizsgálat megállapításai**

## **I. Hatáskör tekintetében**

Az Ajbt. 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. E gyermekjogi szakombudsmani teendőket speciális gyermekjogi projekt keretében látja el az alapvető jogok biztosa 2007 óta. 2012-ben a gyermekjogi projekt középpontjába a gyermekközponitú igazságszolgáltatás egyes kérdéseinek vizsgálata került.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság h) pontja értelmében pedig valamely nyomozó 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 az e törvényben meghatározott, a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, a települési önkormányzat jegyzője, illetve a gyámhivatal gyakorolja. Tekintettel arra, hogy a gyámhivatal hatóság, tevékenységét az Ajbt. alapján vizsgálhatom.

A Be. 36. § (1) bekezdése szerint az általános nyomozó hatóság a rendőrség, így annak vizsgálatára is kiterjed a hatásköröm. Hangsúlyozni kívánom ugyanakkor, hogy az ombudsman nem nyomozó hatóság, nincs lehetősége a nyomozás befolyásolására, sem annak hiányosságainak pótlására. Vizsgálata során nem törvényességi, hanem alkotmányossági szempontból ítéli meg a nyomozó hatóságok munkáját.

## **II. Az érintett alapjogok tekintetében**

1. Az alapvető jogok érvényesülésének garanciája az Alaptörvény 1. cikkében rendelt, az *állam alapvető intézményvédelmi kötelezettsége*, mely szerint „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”.

2. *A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát* az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. Főszabályként a gyermeket 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. [Vö. 21/1996. (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.

3. A *tisztességes eljáráshoz való jog* az emberi méltósághoz való jogból is levezethető alapvető jog. A tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. [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.] A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint „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.

A tisztességes eljáráshoz való jogot nevesíti Magyarország Alaptörvénye a XXVIII. cikkében a bírósági eljárások vonatkozásában, és ezt az alkotmányos alapelveket fogalmazza meg XXIV. cikkének (1) bekezdésében is: „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 kívánalmát. [Lásd bővebben Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám 40-41. o.]

A hivatkozott és idézett, a tisztességes eljáráshoz való jogot megfogalmazó alaptörvényi rendelkezéseket az ismertett alkotmánybírói 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.

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).

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 álláspontot 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”.



### III. Az ügy érdemében

1. Tájékoztatást kértem a *Magyar Bankszövetség elnökétől* arra vonatkozóan, hogy van-e a Bankszövetségnek kialakult gyakorlata a panaszos által is megélni kényszerült helyzet kezelésére, amikor is a hitel/kölcsön szerződészerű teljesítése valamely hatósági eljárás eredményének a függvénye, illetve a teljesítés akadályosa a hitel/kölcsönvevő önhibáján kívüli okokra vezethető vissza. A Magyar Bankszövetség elnöke arról tájékoztattott, hogy habár nincs módja tagbankjai és azok ügyfelei közötti konkrét jogviszonyról felvilágosítást kérni, ugyanakkor az ügyfelekkel szembeni tisztességes magatartás a Magyar Bankszövetség Etikai Kódexében rögzített érték, a nehéz helyzetben lévő adósokkal kapcsolatos méltányos eljárás pedig a Magatartási Kódex I/e) pontjába foglalt vállalás. [[http://www.bankszovetseg.hu/wp-content/uploads/2012/09/a\\_magyar\\_bankszovetseg\\_etikai\\_kodexe.pdf](http://www.bankszovetseg.hu/wp-content/uploads/2012/09/a_magyar_bankszovetseg_etikai_kodexe.pdf); <http://www.bankszovetseg.hu/hasznos-informaciok/magatartasi-kodex>] A Kódex IV. fejezete kifejezetten az ügyfelek fizetési nehézségének kezelése körében alkalmazandó eljárásokról szól. Az elnök szerint e szabályok, valamint a bankok saját etikai normái megfelelő keretet adnak az általam ismertetett, több negatív körülmény egybeesése miatt kivételesen szerencsétlen ügy empátikus és méltányos banki kezelésére. Az elnök rendszerszintű intézkedést – épp az ügy kivételes jellege miatt – nem látott lehetségesnek, azonban kérésemet továbbította a beadványban említett két tagbanknak.

Ennek eredményeképpen, az MKB Bank Zrt. (továbbiakban: Bank) képviselője arról tájékoztattott, hogy a Bank további méltányosságot gyakorolva 2013. augusztus 31-ig türelmi időt biztosít a panaszosnak a lejárt tartozás rendezése és/vagy a folyamatban lévő peres eljárás sikeres lezárása érdekében.

2. Az eseti gondok kirendelésének szükségessége, a kirendelés körülményei, a gondnok feladatellátása kapcsán megkerestem a *Dunakeszi Járási Gyámhivatal (továbbiakban: Gyámhivatal) hivatalvezetőjét*.

A megküldött részletes tájékoztatás szerint, Dunakeszi Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztályvezetője 2009. április 17. napján kelt megkeresésében eseti gondnok kirendelését kérte a Gyámhivataltól a panaszos egyik kiskorú gyermeke részére, tekintettel arra, hogy a panaszos feljelentése nyomán eljárást indított volt élettársa ellen kiskorú veszélyeztetése büntett gyanúja miatt, és az eljárás során a gyermek nyomozási bíró előtti meghallgatása mutatkozott szükségesnek. Az eseti gondnok kirendelésének kérelmét a felek között fennálló érdekellentéttel indokolta.

A Rendőrkapitányság megkeresésének eleget téve a Gyámhivatal K-XIV-73/12/2009. számú, 2009. április 24. napján kelt és 2009. június 18. napján jogerőre emelkedett határozatával a gyermek képviselőjének ellátására Dr. N. G. ügyvédet kirendelte. Az eseti gondnokot kirendelő határozatot a panaszos 2009. június 3. napján személyesen vette át, mivel a Gyámhivatal tévedése folytán a határozat részére nem lett postai úton kézbesítve. A Gyámhivatal ezt az eljárás mulasztást elismerte, amelyből viszont a panaszosnak eljárási hátránya nem származott.

2010. június 23. napján a panaszos a párhuzamosan folyamatban lévő apai kapcsolattartási ügyben kizárási kérelmet terjesztett elő a Gyámhivatallal szemben, amelynek nyomán a Közép-Magyarországi Regionális Államigazgatási Hivatal Szociális és Gyámhivatala 2010. július 27. napján kelt végzésével Göd Város Gyámhivatalát jelölte ki az eljárás lefolytatására.

2012. május 29. napján érkezett jelentésében Dr. N. G. ügyvéd eseti gondnoki tisztsége alól felmentését kérte arra hivatkozva, hogy ő a Dunakeszi Rendőrkapitányság előtt folytatott büntetőügyben látta el a gyermek képviselőjét, amely eljárás jogerősen lezárult, valamint a panaszost képviseli egy másik (munkajogi) ügyben. Jelentése nyomán a Gyámhivatal az eseti

gondnokot 2012. május 29. napján kelt határozatával felmentette. A határozatot a panaszos 2012. augusztus 1-én személyesen vette át a Gyámhivatalban.

A panaszos a nyomozás megszüntetését követően pótmagánváddal élt, így kiskorú veszélyeztetésének büntette miatt a Dunakeszi Városi Bíróság előtt folytatódott az eljárás. A 2012. május 24. napján érkezett megkeresésével a Dunakeszi Városi Bíróság a kiskorú gyermek részére szintén eseti gondnok kirendelését kérte.

2012. június 4-én, a panaszos telefonon tájékoztatta a Gyámhivalt, hogy amennyiben a bíróság megkeresésének eleget téve eseti gondnokot rendelnek ki gyermekének, ő haladéktalanul indítványozni fogja a Gyámhivatal kizárását. A Gyámhivatal álláspontja szerint a bíróság eseti gondnok kirendelésére irányuló megkeresése nyomán az eseti gondnok kirendeléséről gondoskodni köteles, ezért K-XIV-621/5/2012. számú határozatával eseti gondnokul Dr. B. P. ügyvédet kirendelte. 2012. június 5-én ismét egyeztetés történt a Gyámhivatal és a Dunakeszi Városi Bíróság eljáró bírójával az eseti gondnok kirendelés szükségességének tárgyában, aki megerősítette az eseti gondnok rendelés szükségességét mindkét gyermek vonatkozásában.

2012. június 13. napján érkezett kérelmében a panaszos indítványozta a Gyámhivatal kizárását, továbbá 2012. július 27. napján az eseti gondnok kirendelő határozattal szemben fellebbezéssel élt.

A Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala XIV-C-00112343-512012. számú, 2012. június 27. napján kelt végzésével a kizárási kérelmet elutasította. A Pest megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala XIV-C-001/2343-29/2012. számú végzésével a Dunakeszi Városi Gyámhivatal eseti gondnokot kirendelő elsőfokú végzését 2012. október 27. napján megváltoztatta, és a Dunakeszi Városi Bíróság megkeresése alapján hivatalból indult eljárást megszüntette. Fentiek okán a Gyámhivatal Dr. B. P. ügyvédet a Járási Gyámhivatal PE-05C/GYÁM/00016-2/2013. számú, 2013. január 17. napján kelt, 2013. január 18. napján jogerőre emelkedett határozatával felmentette.

A kapott tájékoztatás szerint a Gyámhivatal ügyintézői egyebekben a kiskorú gyermekek ügyében elfogulatlanul, a tisztességes eljáráshoz fűződő jog maradéktalan érvényesítése mellett, az ügyfelek jogos érdekeinek tiszteletben tartásával jártak el és járnak el a jövőben is. A gyermekek jogainak és jogos érdekeinek érvényesülését a hatályos jogszabályok irányadó rendelkezési alapján törekszik biztosítani a Gyámhivatal.

Megállapítható tehát, hogy kétszer került sor eseti gondnok kirendelésére: első alkalommal a rendőrség megkeresésére, a kiskorú veszélyeztetése büntetőben, nyomozási szakban, míg másodszorra az ugyanezen büntett miatt indult pótmagánvádas eljárásban, immár a bíróság megkeresésére.

Tekintettel arra, hogy a hatáskörömet szabályozó Ajbt. 18. § (3) bekezdésének e) pontja alapján nem vizsgálhatom a bíróság tevékenységét, nem áll módomban (felül)vizsgálni a bíróság döntését, illetve annak indokoltságát az eseti gondnok kirendelése kapcsán, amelynek szükségességéről egyébiránt, mint jogértelmezési kérdéstről, a konkrét ügy kapcsán a Gyámhivatal és a Dunakeszi Városi Bíróság több alkalommal tárgyalt.

Vizsgálhattam ugyanakkor az első kirendelést, amikor a nyomozó hatóság fordult a Gyámhatósághoz.

A Be. 56. § (2) bekezdése kimondja, hogy ha a sértett, a magánvádló vagy az egyéb érdekelt cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes, a képviselőt a törvényes képviselője látja el, érdekellentét esetén a Polgári Törvénykönyv rendelkezései az irányadók. Az e törvényben meghatározott esetben a képviselőre eseti gondnok is jogosult.

A Ptk. 225. § (1) bekezdése értelmében, ha a szülő, a gyám vagy a gondnok akár jogszabály vagy a gyámhatóság rendelkezése folytán, akár érdekellentét vagy más tényleges

akadály miatt nem járhat el, a gyámhatóság eseti gondnokot rendel.

Elsődlegesen tehát a törvényes képviselő jogosult a büntetőeljárás során a sértett képviseletét ellátni, eseti gondnok kirendelésére esetlegesen felmerülő érdekellentét esetén kerülhet sor. Ezzel kapcsolatban ismételten meg kell jegyezni, hogy az ombudsman nem nyomozó hatóság, nincs lehetősége a nyomozás befolyásolására, sem annak esetleges hiányosságainak pótlására. Amennyiben a nyomozó hatóság a felmerülő információk alapján feltételezi, hogy a törvényes képviseletet egyébként ellátó szülő és a gyermek között érdekellentét áll(hat) fenn, jogosult az eseti gondnok kirendelését indítványozni.

Az eseti gondnok a törvényes képviselő helyébe lép, feladata szerint a sértett gyermeket megillető jogok gyakorlásában nyújt segítséget. Kirendelése nem érinti a gyermek cselekvőképességét, funkciója gyakorlatilag ugyanaz, mint a törvényes képviselőé, amelyből fakadóan elsődleges kötelessége, hogy a gyermek érdekeit szem előtt tartva járjon el. Ezt támasztják alá a gyermekek jogaival foglalkozó nemzetközi dokumentumok és szervezetek is.

Magyarországon a Gyermekjogi Egyezményt az 1991. évi LXIV. törvény hirdette ki. Az *ENSZ Gyermekjogi Egyezményének, a gyermek legfőbb érdekéről szóló 3. cikke* kimondja, hogy „1. a szociális védelem köz-és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok, és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenképp felett álló (legfőbb) érdekét veszik figyelembe elsősorban.”

*Az Európa Tanács 2010-ben elfogadott Gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló Iránymutatása* úgy fogalmaz, hogy a gyermekbarát igazságszolgáltatás olyan rendszer, amely az elérhető legmagasabb fokon biztosítja a gyermekek jogainak tiszteletben tartását és hatékony védelmét, figyelembe véve a gyermek érettségét, értelmi képességeit és az ügy körülményeit. Olyan igazságszolgáltatás, amely hozzáférhető, a gyermek életkorának megfelelő, gyors, gondos, a gyermekek jogaihoz és szükségleteihez igazodó és azokra koncentrál, tiszteletben tartja a gyermekek jogait, beleértve a tisztességes eljáráshoz való jogot, az eljárásban való részvétel és az eljárás megértésének jogát, a magánélet, a családi élet, az integritás és a méltóság tiszteletben tartásához fűződő jogot.”

A gyermekbarát igazságszolgáltatás során a tájékoztatásra nagy hangsúlyt kell fektetni. Az igazságszolgáltatás rendszerével vagy más illetékes hatóságokkal (pl. rendőrség, bevándorlási, oktatási, szociális vagy egészségügyi szolgálatok) való első érintkezésükkor és végig az eljárás folyamán a gyermekeket és szüleiket haladéktalanul és megfelelő módon tájékoztatni kell egyebek mellett a jogaikról, különös tekintettel a gyermekeket azon bírósági és bíróságon kívüli eljárásokban megillető különleges jogokra, amelyekben érintettek vagy érintettek lehetnek, valamint a jogukat ért esetleges sérelmek orvoslására igénybe vehető eszközökről, beleértve a bírósági vagy bíróságon kívüli eljárás igénybevételének vagy más beavatkozásnak a lehetőségét. Ide tartozhat az eljárás várható időtartamára, valamint a fellebbezés és a független panaszkezelési mechanizmusok igénybevételének lehetőségére vonatkozó tájékoztatás; valamint az igazságszolgáltatás rendszeréről és az érintett eljárásokról, tekintettel a gyermek eljárásbeli helyére és szerepére, valamint a különböző eljárási lépésekről; az eljárás vagy a beavatkozás általános előrehaladásáról és kimeneteléről.

Az Iránymutatás 39. pontjában továbbá előírja, hogy „a gyermeket képviselő ügyvédnek folyamatos képzést kell kapnia a gyermekek jogairól, és arról, hogy képes legyen a gyermekkel az ő értelmi fejlettségének megfelelően kommunikálni.”

*A gyermekek jogairól szóló képzés szükségességét írja elő az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának, 10. Átfogó Kommentárja* is, amikor is kimondja, hogy kiemelten fontos a gyermekekkel az igazságszolgáltatás során találkozó szakemberek, köztük a rendőrök, ügyészek, a gyermek jogi és más képviselői, a pártfogó felügyelők, szociális munkások rendszerszintű

képzése.

Az AJB-2614/2012. számú jelentésemben részletesen foglalkoztam a gyermekekkel dolgozó szakemberek gyermekjogi és a gyermekbarát igazságszolgáltatással kapcsolatos képzettségével, ehelyütt csak utalok arra a megállapításomra, hogy az oktatás, képzés, továbbképzés témája kiemelkedő figyelmet érdemel a gyermekeket érintő eljárásokban részt vevő hivatásos személyek felkészültsége, képzettsége és kiválasztása tekintetében is. E vizsgálatomban megállapítottam, hogy a gyermekeket érintő eljárásokban részt vevő, valamint a gyermekekkel közvetlenül foglalkozó szakemberek gyermeki jogokkal, gyermekbarát eljárásokkal, eltérő kulturális háttérű gyermekekkel kapcsolatos képzésének, továbbá az alkalmasságukat mérő vizsga hiánya gátja/akadálya lehet a gyermeki jogok maradéktalan érvényesülésének, ezáltal az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében rögzített jog sérelmének közvetlen veszélyét keletkezteti.

Álláspontom szerint tehát az eseti gondnok kirendelése önmagában a gyermek legfőbb érdekének érvényesítését nem akadályozza, hanem éppen ellenkezőleg, az eljárásban résztvevő felekhez képesti pártatlan, független szereplőként inkább segítheti azt. *Annak érdekében azonban, hogy funkcióját be tudja tölteni és tevékenységével hozzájáruljon a gyermek legfőbb érdekének érvényesítésében, alkotmányos követelmény, hogy olyan személy lásson el ilyen feladatokat, aki megfelelő jártassággal rendelkezik a gyermekek jogai, illetve az őket esetlegesen érintő eljárások terén. Ez következik nemcsak a fenti nemzetközi dokumentumokból, hanem az Alaptörvénynek a gyermek védelemhez való jogát, illetve a tisztességes eljárás követelményét előíró rendelkezéseiből is.*

*Jelen esetben a kiskorú veszélyeztetése miatt indult büntetőeljárásban érintett gyermek képviselőjére a Gyámhatóság első alkalommal egy olyan ügyvédet rendelt ki, aki saját honlapja tanúsága szerint elsősorban ingatlanjogi, társasági jogi és munkajogi kérdésekben jártas. Mindez, összefüggésben a jogállamiságból következő jogbiztonság követelményével a tisztességes eljáráshoz való joggal és a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való alkotmányos jogával összefüggésben visszásságot okozott.*

A második kirendelés kapcsán, amikor is a bíróság kért eseti gondnok kirendelést, a panaszos pedig elfogultság miatt a Gyámhatóság kizárását kérte, meg kell jegyezni, hogy önmagában az a tény, hogy az apai kapcsolattartás ügyében korábban kizárták a Gyámhatóságot, még nem jelenti azt, hogy az eseti gondnok kirendelése kapcsán automatikusan fennállna ugyanazon kizárási ok, ezt a kizárásról döntésre jogosultnak esetről esetre kell mérlegelnie. Figyelemmel arra, hogy a gyámhatóságnak nincsen mérlegelési joga az eseti gondnok kirendelésekor [a Ptk. 225. § (1) bekezdése szerint a „gyámhatóság eseti gondnokot rendel”, nem pedig rendelhet], az elfogult döntéshozatal esélye eleve csekélyebb, mint a kapcsolattartásról való döntéshozatalkor. Meg kell jegyezni azt is, hogy a kizárásról a Gyámhatóság felügyeleti szerve – vagyis a Gyámhatóságtól független szerv – döntött és utasította azt el. *Mindezekre való tekintettel a második gondnokrendelés kapcsán visszásságot nem állapítottam meg.* A hatáskörömet szabályozó törvény szerint kizárólag hatóság vagy közszolgáltató eljárását vizsgálhatom, ennek okán az eseti gondnok feladatellátását a fentiekén túlmenően nem vizsgálom.

### **Intézkedéseim**

A vizsgálat során feltárt alapjogokkal összefüggő visszásságok bekövetkezte jövőbeni lehetőségének elkerülése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján

– *felkérem Dunakeszi Járási Gyámhivatal hivatalvezetőjét, hogy a jövőben a gyermek legfőbb érdekére való tekintettel megfelelő körültekintéssel járjon el – különösen büntetőeljárás során – az eseti gondnok kirendeléskor, és arra a gyermekjogokat is ismerő, speciális*

szakértelemmel, illetve gyakorlattal rendelkező személyt jelöljön ki.

– *felkérem továbbá a fővárosi és megyei kormányhivatalok vezetőit*, hogy a jelentésben foglaltakat juttassák érvényre az illetékességükbe tartozó szakigazgatási szervek eljárása során; valamint gondoskodjanak arról, hogy rendelkezésre álljon a hatóságok számára egy olyan nyilvántartás, amely tartalmazza, hogy a kirendelhető ügyvédek közül ki jártas a gyermeki jogok terén.

Budapest, 2013. március

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-5783/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Szabó-Tasi Katalin

**Az eljárás megindulása**

A hivatalunkhoz forduló panaszos azt sérelmezte, hogy néhai felesége boncolása 2012. év júniusában történt meg, de az erről szóló boncolási jegyzőkönyvet még hónapokkal később, kifejezett írásbeli kérésére sem állították ki, illetve, hogy megkereséseire a boncolást végző intézet nem válaszolt. Az elhúzódó ügymenet következménye volt az is, hogy a rendőrség a halálessettel kapcsolatos eljárást nem tudta lezárni, ezért panaszost a nyugdíjbiztosítási igazgatóság felszólította a rendőrségi eljárás várható befejezése időpontjának közlésére, továbbá a tájékoztatás elmaradása esetére a nyugdíjigény elbírálásával kapcsolatos ügy megszüntetését helyezte kilátásba.

A panasz alapján felmerült a jogbiztonsághoz való jog és a tisztességes eljárás elve sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajb.) alapján vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom során tájékoztatást kértem a Debreceni Egyetem Orvos- és Egészségtudományi Centrum, Igazságügyi Orvostani Intézet főigazgatójától, a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságának igazgatójától és a Nyírbátor Város Rendőrkapitányságának vezetőjétől.

**Alkotmányos jogok és alapelvek**

- 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 a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”*]
- 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.”* ]

1. Magyarország Alaptörvénye;
2. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.);
3. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);

4. A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.);
5. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény;
6. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény;
7. 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 (a továbbiakban: Korm. rendelet);
8. Az eltűnt személyek felkutatásának és a rendkívüli halálesetek kivizsgálásának rendjéről szóló 23/1994. (X. 26.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet);
9. A rendkívüli halál esetén követendő rendőri eljárás szabályzata kiadásáról szóló 1/2006. (I. 11.) ORFK utasításban (a továbbiakban: ORFK utasítás).

### **A megállapított tényállás**

A panaszos felesége 2012. május 3-án a lakása udvarán áramütést szenvedett és a baleset következtében elhunyt. Az illetékes Nyírbátori Városi Rendőrkapitányság (Rendőrkapitányság) 15060306412 012. ált. ügyszámon közigazgatási eljárás keretében vizsgálatot folytat (jelenleg is) rendkívüli haláleset kapcsán, a körülmények vizsgálata érdekében. Az eljárás során tanúk meghallgatása mellett szakértői vélemények beszerzése vált szükségessé, amely vélemények – köztük a boncjegyzőkönyv – a beadvány megtételekor nem álltak rendelkezésre, így az ügy érdemi befejezéséről sem tudott a rendőrség döntést hozni. A panaszos beadvány érkezésekor, 2012 júliusában a rendőrség a további szükséges szakértői kirendeléseket azért nem tudta fogantatni, mert a boncolási jegyzőkönyvet még nem kapta meg. A rendőrhatalóság kirendelése alapján boncolást végző Debreceni Egyetem Orvos- és Egészségtudományi Centrum Igazságügyi Orvostani Intézetétől panaszos írásban kért tájékoztatást 2012. június 20-án azzal kapcsolatban, hogy a határidőben elvégzett boncolás jegyzőkönyvezése miért nem történt meg, választ azonban sürgetésére sem kapott.

Panaszos – a rendőrségi eljárást lezáró határozat hiányában – a halálesettel összefüggő semmilyen hivatalos ügyét nem tudja elintézni, mert a nyugdíjmegállapító szerv, a biztosító, az elhunyt számláját vezető pénzügyintézet, és az önkormányzat is kérte az eljárást lezáró rendőrségi határozatot az ügyintézéshez. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Nyugdíjbiztosító Igazgatósága 2012. július 10-én kelt 19-09062/201218. számú hiánypótlási felhívásában („Egyéb közlés” elnevezésű levél) a túlélő házastársat, panaszost szólította fel a rendőrségi eljárás várható befejezése időpontjának közlésére, továbbá a tájékoztatás elmaradása esetére a nyugdíjigény elbírálásával kapcsolatos ügy megszüntetését helyezte kilátásba a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 64. § (4) bekezdése alapján.

### **A megkeresett szervek válaszai**

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságának igazgatója megkeresésemre a következőkről tájékoztatott:

Panaszos 2012. június 1-jén özvegyi nyugdíj megállapítása iránt igényt terjesztett elő Az igénybejelentő lap 3. pontjában feltett azon kérdésre, hogy a jogszerző halálával kapcsolatban van-e folyamatban rendőrségi, bírósági, ügyészégi eljárás, „igen”-nel válaszolt. Közölte, hogy a jogszerző áramütés következtében vesztette életét.

A Tny. 44/A. §-a szerint az, aki hozzátartozója halálát – a bíróság jogerős ítélete szerint – szándékosan okozta, hozzátartozói, baleseti hozzátartozói nyugellátásra nem jogosult. Tekintettel

arra, hogy a jogszerző halálát áramütés okozta, az igazgatóságnak, a Tny. 44/A. §-a alapján azt is vizsgálnia kellett, hogy ki a felelős a jogszerző halálának bekövetkezéséért, ezért 2012. június 6. napján – 19-09062/2012/6. számon – megkeresést intézett a Rendőrkapitánysághoz, amelyben kérte a rendőrségi határozat megküldését. A Rendőrkapitányság 2012. június 25. napján arról tájékoztatta az igazgatóságot, hogy érdemi döntést még nem hoztak, eljárásuk során szakértői vélemények beszerzése vált szükségessé, amelyek még nem állnak rendelkezésre.

Az igazgatóság ezért 2012. július 10-én, a 19-09062/2012/8. számú levélben hiánypótlásra szólította fel az igénylő panaszost, és kérte annak közlését, hogy mikor várható a rendőrségi határozat a jogszerző elhalálzásának ügyében. Arra is felhívta, hogy amennyiben rendelkezésre áll a rendőrségi határozat, küldje meg részére. Tájékoztatták, hogy amennyiben a hiánypótlás teljesítésére megállapított 15 napos határidő alatt a felhívásnak önhibáján kívül nem tud eleget tenni, kérheti a határidő meghosszabbítását, de ha a felhívásnak a megadott határidőn belül nem tesz eleget, és nem kéri a hiánypótlásra megállapított határidő meghosszabbítását, a Ket. 31. (2) bekezdése alapján az igazgatóságunk a közigazgatási eljárást megszüntetheti.

Igénylő a hiánypótlásra vonatkozó felhívást a visszaérkezett térítvény tanúsága szerint 2012. július 12. napján vette át, majd 2012. július 18. napján jogi képviselője útján tájékoztatta az igazgatóságot, hogy nincs tudomása arról, hogy a rendőrségi eljárást folytató Rendőrkapitányság mikor hoz határozatot, illetve kérte, hogy a rendőrségi határozat meghozatalának várható időpontjára vonatkozó megkeresést közvetlenül a Rendőrkapitányság részére küldjék meg. Hiánypótlási határidő meghosszabbítása iránt is terjesztett elő kérelmet, és arról is kért tájékoztatást, hogy a rendőrségi határozat milyen jogszabályi rendelkezés alapján szükséges az özvegyi nyugdíj iránti igény elbírálásához. Az igazgatóság ügyintézőjének feljegyzése szerint az ügyintéző 2012. július 25. napján adott tájékoztatást az igénylőnek. Az igénylő ekkor tájékoztatta az ügyintézőt, hogy a Debreceni Egyetem Orvos- és Egészségtudományi Centrum Igazságügyi Orvostani Intézeténél a szabadságolások miatt késlekednek a rendőrségi határozat meghozatalához szükséges boncolási jegyzőkönyv megküldésével. Az ügyintéző 2012. július 26. napján ismét megkereste a Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztályát annak közlése iránt, hogy megállapítható-e valakinek a felelőssége a jogszerző haláláért. A Rendőrkapitányságtól válasz a nekem adott tájékoztatás küldésének napjáig az igazgatósághoz nem érkezett. Az igazgató továbbá arról is tájékoztattott, hogy amennyiben a Rendőrkapitányság megküldi a kért adatot, haladéktalanul meghozzák az érdemi határozatot.

A *Nyírbátori Rendőrkapitányság megbízott kapitányságvezetőjétől* kapott tájékoztatás szerint a Rendőrkapitányság 15060/3064/2012. ált. számon közigazgatási eljárás keretében 2012. május 3-án indított vizsgálatot panaszos néhai feleségének rendkívüli halálesete miatt. Az elhunyt 2012. május 3-án 16 óra körüli időben a lakóházuk mögötti kétállásos garázs ajtaját próbálta meg bezárni, miközben a garázsajtó belső oldalának alsó részén lévő rugó kitámasztót megfogta, és feltehetőleg halálos áramütést szenvedett. Az elektromos áram a garázsajtó fölött egy másik melléképületrész áramellátását szolgáló elektromos vezetékből kerülhetett a vaskeretű, lemezborítású ajtó kitámasztójába. Mindez úgy, hogy az ajtó rendeltetésszerű folyamatos használata során, annak felső lemezkerete a fölött húzódó elektromos vezeték szigetelését elkoptatta, így az áram alatt lévő vezeték a kapu felső részébe vezette a hálózati áramot. Tekintettel a haláleset körülményeire a Nyírbátor Rendőrkapitányság 2012. május 4-én az elhunyt hatósági boncolásának elrendeléséről döntött, mellyel a Debreceni Egyetem Általános Orvostudományi Karának Igazságügyi Orvostani Intézetét bízta meg 2012. május 4-én.

2012. augusztus 6-án, a boncolás eredményének (telefonon közölt) ismeretében a kapitányság igazságügyi villamossági, villamos ipari munkavédelmi szakértő kirendeléséről döntött, amit a haláleset körülményei indokoltak a bűncselekmény, esetleges idegenkezűség

kizárása érdekében. A boncjegyzőkönyvet ekkor még ugyan írásos formában nem kapta meg a hatóság, csak telefonbeszélgetés útján értesült a boncolás eredményéről, de mivel az eljárás időtartamát nem akarta a boncjegyzőkönyv megérkezéséig tovább nyújtani, rendelkezett további szakértő kirendeléséről.

Az Igazságügyi Orvostani Intézet a hatósági boncjegyzőkönyv alapján a boncolást 2012. május 08-án elvégezte, majd a jegyzőkönyvet 2012. augusztus 22-én elkészítette. Ezt megelőzően a rendőrség 2012. augusztus 6-án, tehát azon a napon, amikor a boncolás eredményéről telefonon tudomást szerzett, írásban is sürgette az intézetet, és a boncjegyzőkönyv megküldését. Miután a hatósági boncjegyzőkönyv a Rendőrkapitánysághoz megérkezett, annak egy másolati példányát a hozzátartozó részére 2012. szeptember 4-én átadták. A 2012. szeptember 6-án kirendelt villamossági szakértő a vizsgálat megkezdését követően, de annak befejezése előtt megbetegedett, kórházi kezelésre szorult, amit azonban a kirendelő hatósággal már csak akkor közölt, amikor a hatóság a szakértői vélemény várható elkészülése iránt a hozzám küldött iratanyag összeállításáig (2012. december 11.) írásban is bizonyítható módon nem érdeklődött – erre nézve irat a megküldött anyagban nem szerepel.

A válaszlevélben a rendőrkapitányság vezetője azt nyilatkozta, hogy a villamossági szakértő „csak a szakértői vélemény elkészülése iránti érdeklődésünkör” közölte betegségének tényét, és hogy ígéretet tett, hogy a szakvéleményt rövid időn belül elkészíti. A kapitányságvezető ezzel indokolta azt, hogy miért nem történt intézkedés a kirendelés visszavonására, illetve más szakértő kirendelésére.

Az ügyben a Hivatalomnak adott tájékoztatás időpontjában, 2012. december 11-én is a szakértői véleményre várt a rendőrhatalóság.

A rendőrség 2012. június 25-én tájékoztatta az eljáró nyugdíjbiztosítási szervet, hogy a szükségessé vált szakértői vélemény beszerzése miatt még azzal kapcsolatban sem tud tájékoztatást adni, hogy az elhunyt halála miatt terhel-e valakit felelősség, és hogy szükséges lesz-e vagy sem büntetőeljárást indítani. A nyugdíjbiztosító 2012. szeptember 24-én kelt levelében ismét tájékoztatást kért, amelyre a rendőrség 2012. október 29-én válaszolt, azzal, hogy az eljárás még nem zárult le.

A kapitányságvezető válaszában elismerte, hogy a szakértői vélemények elkészítésének ilyen mértékű elhúzódása nem állampolgár barát, mindenképpen a hatóság és az állampolgárok közötti jó kapcsolat, együttműködés romlását eredményezi. Jogi véleménye szerint azonban az eljárás során a törvényesség nem sérült. A Ket. 33. §. (1) bekezdése rendelkezik az eljárás határidejéről, mely szerint a határozatot az (5) bekezdésben meghatározott időponttól (az ügyintézési határidő hivatalból indult eljárás esetén az első eljárási cselekmény elvégzésének napján kezdődik) számított 30 napon belül meg kell hozni. A törvény 33. §. (3) bekezdés j) pontja alapján ha jogszabály nem zárja ki, az ügyintézési határidőbe nem számít be a szakértői vélemény elkészítésének időtartama. Álláspontja szerint az utóbb kirendelt villamossági szakértővel szemben indokolt esetben a Ket. 58. §. (4) bekezdésében megfogalmazott szankciót lehetett volna alkalmazni.

A *Debreceni Egyetem Orvos- és Egészségtudományi Centrum Igazságügyi Orvostani Intézetének igazgatójától* a neki 2012. augusztus 6-án küldött megkeresésemre határidőben nem kaptam választ, ezért 2012. szeptember 27-én a korábbi válaszához elmaradásának okáról kértem tájékoztatást, és sürgettem az eredetileg feltett kérdések megválaszolását is. Miután az igazgató sürgetésemre sem válaszolt, 2012. november 5-én, rövid úton, távbeszélőn kíséreltem meg tájékoztatást kérni az igazgatótól a válaszához elmaradásának okáról. Munkatársamat az Igazságügyi Orvostani Intézet intézetvezetői titkársága a következőkről tájékoztatta:

A vizsgálatot érintett boncjegyzőkönyv 2012. augusztus 22-én elkészült, az ügyet



lezárták, és a boncolást végző orvos megküldte azt az eljáró rendőri szervnek. Az intézetvezető válasza elmaradásának indoka pedig az volt, hogy az intézetvezető azokra a megkeresésekre, amelyek a jelen ügyben is érintett orvos kése delmei miatt érkeznek, nem szokott válaszolni, hanem azokat a nevezett doktorhoz továbbítja, aki szintén nem válaszol a megkeresésekre, hanem lezárja az adott ügyeket. Munkatársam tájékoztatta a titkárságot az ombudsmani megkeresésre szóló válaszadási kötelezettség elmulasztásának jogi következményeire, és ismét kérte azok csatolását. A válasz szerint az intézetvezető „nem tartja a hátát” a sokszor késlekedő független orvosszakértő miatt, és biztosan nem fog válaszolni. A beszélgetésről az alapvető jogok biztosának ügykezelési szabályzata alapján feljegyzés készült.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése 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, továbbá a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 4. § (1) bekezdése értelmében a vizsgálattal érintett rendőrség rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

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. A rendkívüli haláleseti eljárás során, az Eütv. kötelezően előírja a hatósági boncolást, amelyre a kormányrendelet 2. számú melléklete szerint így azok tevékenységének vizsgálata ombudsmani hatáskörbe tartozik. Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye területén kizárólagosan a Debreceni Egyetem Általános orvostudományi Kar Igazságügyi Orvostani Intézete jogosult, továbbá az Ajbt. 18. § (2) bekezdésével összhangban az ombudsmani gyakorlat egyértelműen a közszolgáltatást végző szervek fogalomkörébe tartozónak tekinti az egészségügyi szolgáltatást nyújtó intézményeket, továbbá az egészségügyi szakigazgatási szerveket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – értelemszerűen kiterjed.

### **II. 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 alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követtem a fenti gyakorlatot. Az Alkotmánybíróság pedig 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*”, így eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, védelmük az állam elsődleges 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 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 és cselekvési szabadságát* védi.

Az Alkotmánybíróság felfogásában a személyi szabadság az egyén olyan autonómiáját jelenti, amely feltételezi a teljes akarati és cselekvési szabadságot a jog keretei között. A személyi szabadság joga mindenkivel szemben érvényesülő jog, amely minden embert megillet, ugyanakkor nem részesül abszolút védelemben, mivel törvényben meghatározott esetekben korlátozható. 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 tisztességes eljáráshoz való jog a korábbi Alkotmányban explicit módon nem nevesített, de az alkotmánybírósági gyakorlatban a korábbi Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alapvető jog. Az Alaptörvény XXIV. cikke az Alkotmánybíróság által korábban csak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből levezetett tisztességes eljáráshoz való jogot önálló alapjokként nevesítette.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás 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. [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.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

#### ***1. A szakértői eljárással összefüggő megállapítások***

A hasonló ügyben folytatott, AJB-722/2012-es számú, vizsgálatom megállapításait összegző jelentésemben rögzítettem „[...] az ombudsman már korábban is folytatott vizsgálatokat a rendkívüli haláleseti eljárásokkal összefüggésben. Az OBH-7415/1998. számú ügyben az

országgyűlési biztos megállapította, hogy a panaszosok kiskorú gyermekének rendkívüli halála miatt késedelmesen lefolytatott államigazgatási eljárás során a rendőri szervek, valamint a kirendelt szakértő mulasztása visszásságot eredményezett a jogállamiság, jobbiztonság követelményéből levezethető tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben. A biztos azt is megállapította, hogy az eljárás elhúzódásáért az elsődleges felelősség az első fokon eljáró rendőri szervet terheli, az ügyiratokban ugyanis nem volt nyoma annak, hogy a rendőrség a szakvélemény előterjesztésére megállapított határidő lejártakor felszólította volna a szakértőt a feladata teljesítésére.

A SOTE Igazságügyi Orvostani Intézetének akkori igazgatója elismerte, hogy a szakvéleményt előterjesztő munkatársa nagyon jelentős – az intézet gyakorlatában szinte példátlan – késedelembe esett, ennél fogva szigorú írásbeli figyelmeztetésben részesítették azzal, hogy hasonló mulasztás vagy akár más jellegű szakértői hiba előfordulása esetén fegyelmi eljárást fognak kezdeményezni vele szemben.

Az OBH-3178/2004. számú ügyben, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese megállapította, hogy súlyos visszásságot okoz a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben a BRFK REHALO és a SOTE Igazságügyi Orvostani Intézetének eljárása, ha a rendkívüli haláleset ügyében – a szakvélemény késedelmes előterjesztése miatt – az eljárás megindulásától számított 11 hónap elteltével hoznak határozatot.

A boncolási jegyzőkönyv elkészültét követően, a rendőrség 2003. július 17-én kelt levelében felkérte az intézetigazgatót az orvosszakértői vélemény kiegészítésére, a végleges vélemény 2004. május 18-án készült el.

Az általános helyettes megkeresése alapján az intézetigazgató kifejtette, hogy véleménye szerint a szakértő késedelme 2003. december elejétől számít (a panaszos utolsó beadványát a rendőrség november végén továbbította), ezért csak négy hónapos késedelemről beszélhetünk, azonban ez is mulasztásnak minősül, ezért szervezési intézkedéseket tett annak érdekében, hogy ilyen eset a jövőben ne forduljon elő.

Az AJB-3095/2010. számú ügyben az eljárás elhúzódását az okozta, hogy míg a BRFK REHALO újabb, nagyszámú kérdés feltételével a boncorvosi vélemény kiegészítését várta, az SE ÁOK álláspontja szerint szakértői kirendelésre lett volna szükség. Tekintettel arra, hogy az eljáró szervek nem kommunikáltak egymással, az eljárás hónapokig állt. Jelentésem eredményeképpen a rendőrség ígéretet tett arra, hogy rendezzi mintegy 90 millió forintos szakértői díjtartozását az SE ÁOK Igazságügyi és Biztosítás-orvostani Intézet felé, míg utóbbi 2012 februárjában kelt levelében tájékoztatott, hogy a zökkenőmentes együttműködés érdekében megtette a szükséges szervezési intézkedéseket.” [AJB 277/2012. sz. jelentés]

A fentiekből következően megállapítható, hogy a jelen ügyben vizsgált probléma nem egyedi. „A szakértői vélemények késedelmes előterjesztése esetén ugyan lehetőség van eljárási bírság kiszabására, ugyanakkor ennek alkalmazása nem vezetne a kívánt eredményre. A rendőrség kötve van meghatározott szakkérdések tekintetében meghatározott szakértői intézet kirendelésére. Feltehetően a szakértői intézetek is objektív körülmények miatt – személyi és tárgyi feltételek hiányában – nem tudják szakvéleményeiket időben elkészíteni. E tekintetben nem segítene – sőt, a már amúgy is feszült helyzetet tovább élezné – az eljárási bírság kiszabása. Összességében tehát megállapítható, hogy a rendőrségnek nincs hatékony eszköze a szakértői vélemények meggyorsítására.”

Jelen vizsgálat során mindenekelőtt ki kell emelni, hogy az Eütv. 218. § (4) bekezdés d) pontja alapján rendkívüli halál esetén, – amelynek természetes módon való bekövetkezését a körülmények kétségessé teszik, így öngyilkosság okozta, vagy a körülmények arra utalnak, rendkívüli haláleseti eljárást kellett lefolytatni.

Az Eütv. 218. § (1) bekezdése szerint rendkívüli halál esetén hatósági eljárást kell lefolytatni és az elhunyt hatósági boncolását kell elrendelni. A (3) bekezdés értelmében a hatósági, illetve az igazságügyi orvosi boncolás célja a halál okának, bekövetkezése körülményeinek tisztázása. A rendkívüli haláleseti eljárást tehát akkor lehet befejezni, ha a hatósági boncolás tisztázza a halál okát, körülményeit.

A BM rendelet 2. § (1) bekezdése szerint a rendkívüli haláleseti eljárást lefolytatásáról kérelemre, vagy hivatalból a rendőrség gondoskodik. A 6. § b) pontja értelmében az eljárást – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – az a rendőri szerv folytatja le, amelynek illetékességi területén a halált előidéző esemény, cselekmény vagy körülmény bekövetkezett, ennek ismerete hiányában, ahol a halál beállt, a holttestet megtalálták, járműről leemelték.

Az Eütv. által ebben az esetben kötelezően előírt hatósági boncolás esetében, a Korm. rendelet 2. § (1)-(2) bekezdései szerint a 2. számú mellékletben meghatározott igazságügyi szakértői intézmény (a továbbiakban: intézmény), az orvostudományi képzést folytató egyetem igazságügyi orvostani intézete (a továbbiakban: egyetemi intézet) vagy más állami szerv járhat el.

A 2. számú melléklet 1. pont b)-c) alpontja szerinti szakkérdésben kizárólag az eljárásra jogosult egyetemi intézet vagy intézmény igazságügyi orvostan vagy patológia szakterületen bejegyzett szakértője adhat szakvéleményt.

A rendkívüli haláleseti eljárásra a Ket. rendelkezései az irányadóak. Az eljárás speciális jellege miatt a Ket. rendelkezései csak nagyon nehezen voltak alkalmazhatóak, ezért 2012. január 1-jétől a Ket. 14. § (1) bekezdés c) pontjában adott felhatalmazás alapján törvény vagy kormányrendelet a Ket.-től eltérő szabályokat állapíthat meg.

A módosítást az indokolta, hogy a rendkívüli halál esetén követendő hatósági eljárás során olyan speciális normák alkalmazása volt szükséges, mint pl. az eljárás megindítása, hozzátartozói jogok biztosítása, kriminalisztikai érdekek és a büntetőeljárás szabályainak figyelembevétele, amely jogalkalmazási problémákhoz vezetett.

A Ket. 33. § (1) bekezdése szerint a határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az (5) bekezdésben meghatározott időponttól számított harminc napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg. A 33. § (3) bek. j) pontja szerint az ügyintézési határidőbe nem számít be a szakértői vélemény elkészítésének időtartama. *„A hatóság a szakértővel közli mindazokat az adatokat, amelyekre feladatának teljesítéséhez szüksége van. A szakértő az ügy iratait az eljárási feladatainak ellátásához szükséges mértékben megtekintheti, az ügyfél és a tanú meghallgatásánál, a tárgyaláson és a szemlén jelen lehet, az ügyfélhez, a tanúhoz, a szemletárgy birtokosához kérdéseket intézhet.”*

A törvényben nem szabályozott kérdésekben a szakértőkre az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló törvény rendelkezései irányadók. Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, a szakértői eljárás időtartamára a szakhatóságra irányadó rendelkezések vonatkoznak. [Ket. 59. § (1), (7) bek.]

*„A szakhatóság eljárására irányadó ügyintézési határidő – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – tizenöt nap. Indokolt esetben a szakhatóság vezetője a szakhatósági eljárásra irányadó határidőt egy alkalommal tizenöt nappal meghosszabbíthatja, és erről az ügyfelet és a megkereső hatóságot értesíti.”* [Ket. 33. § (8) bek.]

*„Az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló törvényben meghatározott kivételekkel a kirendelt szakértő a hatóság kirendelése alapján köteles eljárni. A kirendelt szakértő eljárási bírsággal sújtható és díja a határidő lejártát követő naptól kezdődően naponta egy százalékkal csökkenthető, ha anélkül, hogy a határidő meghosszabbítása iránti igényét vagy akadályoztatását*

előzetesen bejelentette volna, feladatait határidőre nem teljesíti.” [Ket. 58. § (4) bek. (2005. évi XLVII. törvény 13. § (2) bek.)] Az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. törvény szerint „a szakértő köteles a tudomására jutásától számított öt napon belül – szakértői intézmény, társaság vagy szervezet kirendelése esetén tíz napon belül, annak vezetője útján – közölni a kirendelő hatósággal, ha feladatát a hatóság által megadott határidőre nem képes teljesíteni.” [2005. évi XLVII. törvény 13. § (4) bek. e) pont] „A szakértő a kirendelő hatóságtól, valamint a felektől a szakvélemény elkészítéséhez szükséges további adatok, felvilágosítás közlését, iratok, vizsgálati tárgyak rendelkezésre bocsátását kérheti. A szakértő köteles haladéktalanul értesíteni a kirendelő hatóságot, ha – álláspontja szerint – annak hatáskörébe tartozó intézkedés megtétele vagy eljárási cselekmény lefolytatása szükséges.” [14. § (1)-(2) bek.] A szakértőkről szóló törvény indokolása szerint költségvetési szervként az igazságügyi szakértői intézmények alapfeladata, hogy az állam ellátási-szolgáltatási kötelezettsége körében gondoskodjanak arról, hogy ha a bíróság vagy más hatóság hivatalból rendel el – különleges szakértelmet igénylő kérdésekben – bizonyítást, illetve a fél terjeszt elő bizonyítási indítványt olyan ügyben, ahol a bizonyítás hivatalból történő elrendelésének is helye lenne, úgy a szakkérdés megválaszolására alkalmas szakvélemény ésszerű időn belül, megfelelő színvonalon elkészüljön.

A rendelkezésre álló adatok szerint az elhunyt boncolására 2012. április 8-án került sor, a boncjegyzőkönyv pedig augusztus 22-i keltezéssel készült el, mely késedelem szakmai okokkal nem indokolható. Arra a kérdésre, hogy a boncolástól számítva mennyi időt vesz idénybe, a boncjegyzőkönyv, illetve végleges szakvélemény kiállítása, a korábbi, AJB-277/2012-es számú jelenésemben feltártak szerint „egyértelmű, napokban, hetekben kifejezett választ nem lehet adni.

Ez függ attól, hogy milyen kiegészítő vizsgálatok szükségesek, azok mennyire időigényesek, mennyire bonyolult szakmai kérdéseket vet fel az eset, szükséges-e további konzultációk lefolytatása a megalapozott vélemény kialakításához.”

Álláspontom szerint azonban az, hogy a boncolást végző igazságügyi orvos-szakértő 2012. április 8-ától augusztus 22-éig, azaz négy és fél hónapig nem foglalta írásba szakvéleményét, olyan indokolatlan késlekedés, amely *ellentétes a tisztességes eljárás elvével*. A kirendelt villamossági szakértő eljárása immár 2012. augusztus 6-a óta, azaz közel hat hónapja folyamatban van, ugyancsak *alapjogi aggályokat vet fel*.

Az utóbbi, a villamossági szakértő eljárásával összefüggésben további jogszabálysértő mulasztás is megállapítható, hiszen nem tett eleget azon törvényi kötelezettségnek, mely szerint akadályoztatása esetén értesítenie kell a kirendelő hatóságot. Másrészt a kirendelő hatóság, a *rendőrség* is mulasztott, mert eljárásom megindulásáig bizonyítható módon nem intézkedett a kirendelt szakértő eljárásának sürgetése érdekében. A boncvélemény kialakítását követően dokumentált módon egyetlen alkalommal sem sürgette a szakértőt, illetve a villamossági szakértő akadályoztatása (betegsége) tényének megismerésekor is elégségesnek találta szóbeli nyilatkozatát arra nézve, hogy véleményét hamarosan elkészíti. Ez egyébként – a rendelkezéseimre álló adatok szerint – a mai napig nem történt meg.

A körülmények ismeretében hangsúlyozni szeretném, hogy a gyász feldolgozásának és lezárásának folyamatában különös jelentősége van a haláleset körülményei teljes körű tisztázásának, jelen esetben különösen, mert a gyászoló házastárs és más családtagoknak a balesetben való esetleges közrehatásával is kapcsolatos volt az eljárás.

*Mindezekre tekintettel megállapítottam, hogy az eljáró Rendőrkapitányság és az eljárásban részt vevő szakértők indokolatlan késlekedése és mulasztásai, továbbá a panaszos tekintetében az intézetvezető hallgatása együttesen a jogállamiság elvéből levethető jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való joggal, és közvetve az emberi méltósághoz való jogból levezetett kegyeleti joggal összefüggésben is visszásságot okozott.*

## **2. Az orvostani intézet vezetőjének eljárását érintő megállapítás**

A Debreceni Egyetem Igazságügyi Orvostani Intézetének igazgatója ismételt megkeresésemre sem válaszolt. Töretlen az évtizedes ombudsmani gyakorlat abban, hogy a megkeresett szerv válaszadásának elmaradását – figyelemmel arra, hogy az eljáró ombudsmant akadályozza alkotmányos jogkörének gyakorlásában – önmagában alapjog sértőnek tekinti.

*Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy az intézet igazgatója azzal, hogy vizsgálatom során a válaszadási kötelezettségének nem tett eleget, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggésben okozott és tart fenn visszásságot.*

Tekintettel arra, hogy az intézet vezetője megkeresésemre nem válaszolt nem áll rendelkezésemre kellő információ azzal kapcsolatban, hogy az orvosszakértő milyen foglalkoztatási vagy egyéb jogviszony keretében végzi a tevékenységét az intézetben, ezért a késedelmes eljárás kapcsán alkalmazható vagy alkalmazandó (munkáltatói, megbízói) vezetői utasítások illetve fegyelmi szabályok és fegyelmi felelősségre vonás tekintetében nem tudok állást foglalni.

A nyugdíjbiztosítási igazgatóság eljárása a rá vonatkozó jogszabályoknak megfelelő volt mind a nyújtott tájékoztatás, mind pedig az eljárási határidők tekintetében. *Fontosnak tartom ugyanakkor hangsúlyozni, hogy bár az eljárás megszüntetése és a kérelemre való folytatása kapcsán nyújtott tájékoztatás során pontosan és szakszerűen járt el, ugyanakkor az ügyfél felszólítása annak közlésére, hogy mikor várható a rendőrségi eljárás befejezése, nem tekinthető releváns információszerzésnek.* A levél, annak stílusa és tartalma tekintetében együttesen értékelve inkább az eljárás megszüntetésével fenyegető felhívásnak, mintsem ügyfélbarát hangnemű tájékoztatásnak tekinthető.

Figyelemmel azonban arra, hogy tartalmában megfelel a jogszabályban foglaltaknak, *alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítok meg.*

## **Összegzés**

A rendkívüli halálesettel kapcsolatos eljárások számos alkalommal a szakértői vélemények indokolatlanul késedelmes kiállítása miatt nem zárhatók le ésszerű időben. Ez, a lezáratlan gyász fájdalmán túl a hátramaradó hozzátartozók ügyeinek intézését is megnehezíti, illetve, ahogyan a jelenleg vizsgált ügyben is, átmenetileg ellehetetleníti. Kétségtől nyilvánvalóan van az államnak és a társadalomnak is arra, hogy ne részesülhessen az elhunyt után nyugellátásban, magánbiztosító ellátásában, örökségben (stb.) az, aki az elhunyt halálát maga idézte elő vagy abban közrejátszott, azonban az ellátások biztonságát és biztosítását hivatottak garantálni az özvegyi nyugdíjra való jogosultság már elemzett szabályai, és a haláleset teljes körű tisztázását szolgáló rendőrségi, és kapcsolódó szakértői eljárás is. Mindemellett a jogbiztonsághoz való jog és a tisztességes eljárás követelménye alapján elvárható, hogy az egyes eljárások belátható időn belül jogerősen végződjenek. Amellett, hogy a család érzelmileg megrendült, figyelembe kell venni azt is, hogy egy családtag halálával anyagilag is nehezebb helyzetbe kerülhet. Az özvegyi nyugdíj elsődleges funkciója pontosan az anyagilag megrendült család, hozzátartozó gazdasági helyzetének viszonylagos támogatása, stabilitás nyújtása. A hatóság indokolatlanul elhúzódó eljárásával e társadalompolitikai cél megvalósulását is veszélyezteti.

## **Intézkedéseim**

A feltárt alapvető joggal összefüggő visszásságok jövőbeni orvoslása, illetve bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem*

- a *Nyírbátori Rendőrkapitányság megbízott kapitányságvezetőjét*, hogy a jövőben fordítson kiemelt figyelmet a kirendelt szakértők eljárásainak körültekintő figyelemmel kísérésére, szükség szerinti sürgetésére, és ha annak feltételei fennállnak, haladéktalanul intézkedjen az akadályoztatott szakértő helyett új szakértő kirendeléséről;
- *felkérem* továbbá, hogy a vizsgálattal érintett ügyben – amennyiben az még nem történt meg – intézkedjen a kirendelt villamossági szakértő eljárásának mielőbbi befejezése iránt, ezzel együtt a rendőrségi eljárás haladéktalan lezárásáról;
- a *Debreceni Egyetem Orvos- és Egészségtudományi Centrumának igazgatóját*, hogy saját hatáskörében – az érintettek meghallgatásával – folytasson vizsgálatot az Igazságügyi Orvostani Intézet igazgatójának és orvos-szakértőjének mulasztásával kapcsolatban és fontolja meg a fegyelmi felelősségre vonás lehetőségét.

Budapest, 2013. február

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-5795/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Kovács Anikó

**Az eljárás megindítása**

A panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy a lakása közelében működő élelmiszer áruház szellőző berendezése által okozott, az éjszakai zajkibocsátási határértéket meghaladó veszélyes mértékű környezeti zajjal kapcsolatos hatósági eljárás több hónapig elhúzódott.

A beadványban foglaltak alapján felmerült az egészséges környezethez, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot rendeltem el. Ennek során részletes tájékoztatást és iratokat bocsátott rendelkezésemre Pilisvörösvár Város Önkormányzatának jegyzője.

**A megállapított tényállás**

A panaszos 2011 októberében fordult először beadvánnyal hivatalomhoz a Solymár, Terstyánszky Ödön u. 94. szám alatti élelmiszerüzlet tetején működő hűtőberendezés üzemelésével kapcsolatban. A beérkezett panaszt hivatalból áttettem a Pest Megyei kormány megbízottnak, aki továbbította a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező elsőfokú hatósághoz, a jegyzőhöz. Ezt követően még kétszer fordult a panaszos hivatalomhoz, 2012 januárjában és júliusában, és mindkét alkalommal a hatósági eljárás elhúzódását kifogásolta.

A panasz alapján a jegyző hivatalból eljárást indított a kereskedelmi egység tetején lévő hűtőberendezés üzemeléséhez kapcsolódó zajkibocsátási határérték megállapítása végett.

Az eljárás során 2012. január 5-én helyszíni szemlét tartottak, ahol az üzemeltető képviselőjében eljáró üzletvezető elmondta, hogy a panaszos a problémáját már jelezte nekik is, ezért a berendezést az üzemeltető szivacsokkal bélelte ki. A panaszos néhány nap múlva visszament, megnézte és úgy nyilatkozott, hogy nincs további panasz. A jegyző az üzemeltető által elmondottakra tekintettel és a tényállás teljes körű tisztázása érdekében 2012. január 11-én a 01-2014-3/2011. számú végzésben a hűtőberendezés működésének körülményeivel, az

esetlegesen elvégzett zajcsökkentést szolgáló intézkedésekkel és az időközben bekövetkezett változásokkal kapcsolatban nyilatkozattételre hívta fel a panaszost, aki többek között azt nyilatkozta, hogy az üzemelés körülményei egyre rosszabbak.

Ezt követően a hatóság 2012. február 10-én a 01-341-2/2012. számú határozatában kijelölte a zajtól védendő területeket és megállapította a nappali és az éjszakai időszakra vonatkozóan az irányadó zajkibocsátási határértékeket. A hatóság kötelezte az üzemeltetőt, hogy a határértékeknek való megfelelést a határozat jogerőre emelkedését követő 30 napon belül szakértői névjegyzékbe felvett és abban nyilvántartott szakértő által készített zajvizsgálati szakvélemény benyújtásával igazolja.

A határozat 2012. március 20-án jogerőre emelkedett, az üzemeltető pedig a határozatban foglalt kötelezettségének 2012. április 2-án részben eleget tett. A hatóság a zajvizsgálati jegyzőkönyv alapján megállapította, hogy a panaszos által sérelmezett hűtőberendezés zajkibocsátása a szakértő által elvégzett mérések alapján a nappali időszakra irányadó határértékeknek megfelel, ugyanakkor az üzemeltető az éjjeli időszakra meghatározott zajkibocsátási határértékek teljesülésének igazolására a szakértő részére nem adott megbízást, így annak tárgyában mérések nem történtek. Így a hatóság 2012. április 21-én a 01-341-8/2012. számon hozott határozatában kötelezte az üzemeltetőt, hogy az éjszakai időszakra vonatkozóan is végezzen méréseket és az előzőekhez hasonló módon igazolja a korábban megállapított éjszakai határértéknek való megfelelést.

A jegyző tájékoztatása szerint a hatóság az általa hozott érdemi határozatokat a panaszos részére közvetlenül megküldte, azok a térítvények tanúsága szerint kézbesítésre kerültek. A meghozott határozatok közlése hirdetmény útján is megtörtént, mivel a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X.29.) Korm. rendelet 5. § (3) bekezdése szerint a (2) bekezdésben fel nem sorolt esetekben a környezeti zaj vélelmezett hatásterülete a környezeti zajforrást magában foglaló telekingatlan és annak határától számított 100 méteres távolságon belüli terület. Jelen esetben számos többemeletes társasház található a területen, így az ügyfelek körét nem lehet pontosan meghatározni.

A 01-341-8/2012. számú határozat 2012. május 29-én emelkedett jogerőre, így az üzemeltetőnek június 28-ig kellett volna a határozatban előírt szakvéleményt benyújtania. 2012. június 27-én az üzemeltető halasztási kérelemmel fordult a hatósághoz. A kérelem oka az volt, hogy terveik szerint 2012. szeptemberében megkezdik az ételkészítés felújítását, korszerűsítését, hőszigetelését – ami érinti a hűtőberendezést is – és ennek építési engedélyeztetése folyamatban volt. A munkák elvégzését 8-10 hétre becsülték. A határozatban előírt zajvédelmi szakvéleményt a munkálatok befejeztével kívánták benyújtani.

A jegyző 2012. július 12-én kelt 01-341-16/2012. számú határozatában a szakvélemény benyújtására meghatározott teljesítési határidőt 2012. október 31. napjáig meghosszabbította. A hatóság felhívta az üzemeltető figyelmét, hogy amennyiben a vonatkozó éjszakai időszakra megállapított zajkibocsátási határértéknek való megfelelést a korábbi határozatban foglaltaknak megfelelően a fenti határidőn belül nem igazolja, úgy a hatóság a végrehajtás foganatosítása iránt intézkedik. A határozat hivatkozása szerint a Ket. 134. § d.) pontja alapján a hatóság az önkéntes teljesítés elmaradása okán, a vagyoni helyzet és a jövedelmi viszonyok vizsgálata nélkül eljárási bírságot szabhat ki, annak mértéke a Ket. 61. § (2) bekezdése értelmében jogi személy esetén ötezertől egymillió forintig terjedhet és a (3) bekezdés szerint egy eljárásban ugyanazon kötelezettség ismételt megszegése vagy más kötelezettségzegés esetén ismételten kiszabható.

2012. november 9-én az ételkészítés tulajdonosa ismételt halasztási kérelemmel fordult a hatósághoz. Indokolása szerint csak október elsejével kezdték meg a munkálatokat, azóta nem üzemel a létesítmény és a törvényi előírások miatt az épület felújítása több időt vesz



igénybe a tervezettnél. A jegyző 2012. november 26-án kelt 01-341-18/2012. számú határozatával ismételten meghosszabbította a teljesítési határidőt 2012. december 31-ig és újra felhívta az üzemeltető figyelmét a Ket. 134. § d.) pontja alapján kiszabható eljárási bírságra.

Az üzemeltető 2013. január 28. napján benyújtotta a hatósághoz a sérelmezett zajforrás korszerűsítését is magában foglaló épület-felújítást követően elkészített zajmérési jegyzőkönyvet. A zajszakértő a szakvéleményében rögzítette a mérési pontokat, a mérési és vizsgálati eredményeket, valamint az eredmények kiértékelését és javaslatait. Az eredmények kiértékelése során a szakértő megállapította, hogy a zajforrás zajhatása a nappali időszakban a vonatkozó határértékeknek megfelel. Megállapította továbbá, hogy mivel a zajforrás mért értékei minimális zajszintet mutatnak – minden mért és számított érték 45 dB alatt van – *nagy biztonsággal kijelenthető*, hogy a zajforrást tekintve az éjszakai kisebb forgalom és kisebb alapzaj mellett, a szigorúbb, 40 dB-es éjszakai határérték is teljesül. Műszaki beavatkozásra nincs szükség, a felújított hőcserélő zajhatása nem haladja meg a határértékeket, további zajcsökkentő intézkedések nem szükségesek.

A hatóság a zajmérési jegyzőkönyvben rögzített szakértői megállapításokról a 01-759-3/2013. számon, 2013. január 28. napján kelt levélben tájékoztatta a panaszost.

### **Érintett alkotmányos jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége: „*Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.*” (Alaptörvény I. 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.*” (Alaptörvény XXIV. cikk)
- 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)
- 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)

### **Alkalmazott jogszabályok**

- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- A környezeti zaj és rezgés elleni védelem szabályairól szóló 284/2007. (X.29.) Korm. rendelet (Zr.)

### **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 (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 fentiek alapján az önkormányzat az alapvető jogok biztosá által vizsgálható szervnek minősül. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosá az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

## **II. Az érintett alkotmányos 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 teszteket.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépését követően is folytatni kívánom e gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontra nem helyezkedik, *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. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.<sup>1</sup>

Az Alkotmánybíróság elvi éllel állapította meg, 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.

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 maguk a jogalkalmazók 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.

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 jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

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 eljárési garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszer testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárési alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a tisztességes eljáráshoz 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*. A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.<sup>4</sup> 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*.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

1. A Zr. 10. § (1) bekezdése 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.

Az üzemi és szabadidős zajforrás üzemeltetőjének tehát kibocsátási határértéket kell kérnie a hatóságtól. Gyakorlatilag azonban érdemi jogkövetkezmények nélkül megkezdheti és folytathatja a tevékenységét akkor is, ha ezen kötelezettségének nem tett eleget. A Zr. ugyanis nem rendel érdemi jogkövetkezményt a kötelezettség elmulasztásához<sup>5</sup>, sőt a szankcionálást (bírság, intézkedési terv) is kizárólag a határértékkel már rendelkező zajforrásokkal szemben teszi lehetővé.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a csendes környezet megőrzését és megteremtését biztosító jogi szabályozás megalkotásáról szóló állásfoglalásában<sup>6</sup> is már kifejtette, hogy a Zr. szabályozása voltaképpen az eleve jogsértően – kibocsátási határérték nélkül – működő zajforrásoknak kedvez, és ellenérdekeltté teszi az üzemeltetőket abban, hogy kibocsátási határérték megállapítását kérik.

Amennyiben ugyanis az üzemeltető nem kért kibocsátási határértéket, a hatóság csupán „felhívhatja annak teljesítésére”. Ez pedig a jogsértő tevékenység hosszú ideig lehetséges folytatását eredményezi, akkor is, ha a zajkibocsátás meghaladja a jogszabályban rögzített zajterhelési határértékeket (illetve a későbbi időpontban majd megállapítandó kibocsátási határértékeket). Csak igen hosszadalmas hatósági ügyintézés követően állapíthatja meg a környezetvédelmi hatóság a határértékeket, majd annak túllépését, végül pedig a jogkövetkezményeket.

Tovább nehezíti a hatékony fellépést, hogy a jogszabály szerint a hatóság „megfelelő határidő tűzése mellett” hívja fel a környezethasználót teljesítésre. A Zr. tehát a teljesítési határidő konkrét előírása helyett annak egyedi meghatározását – a mérlegelés szempontjainak megjelölése nélkül – a hatóságra bízza, ami lehetőséget teremt az önkényes jogalkalmazásra. A jogszabályi rendelkezés ebből következően nem felel meg a jogbiztonság követelményének.

A fenti problémát látszólag ellensúlyozva a Zr. 11. § (3) bekezdésében biztosítja, hogy a hatóság hivatalból állapítsa meg a határértéket<sup>7</sup>. A határérték túllépése miatti jogkövetkezmények alkalmazása azonban még így is túlzottan bonyolult és hosszadalmas eljárást tesz szükségessé (határérték megállapítása, a túllépés megállapítása, végül a szankció alkalmazása), miközben a zajkibocsátás folyamatosan meghaladja a határértékeket.

A fentiek alapján megállapítottam, hogy *az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okoz, hogy a jogszabály nem biztosítja a hatóság számára az azonnali és hatékony fellépés lehetőségét a zajkibocsátási határértékkel nem rendelkező zajforrásokkal szemben.*

Állásfoglalásában már a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa is javasolta, hogy a jogalkotó „teremtse meg az azonnali és hatékony fellépés lehetőségét azon zajforrásokkal szemben, amelyek zajkibocsátási határértékkel – erre irányuló kötelezettség ellenére – nem rendelkeznek. A jogszabályban ki kell mondani az ilyen értelemben jogsértő, kibocsátási határérték nélküli működés tilalmát, és elő kell írni az ilyen jogsértő működés azonnali hatályú megtiltásának kötelezettségét a hatóság számára, valamint bírság fizetését kell előírni a jogsértővel szemben”.

2. A rendelkezésemre bocsátott iratokból megállapítható, hogy a panasz alapján – a Zr. előírásainak megfelelően – a jegyző hivatalból eljárást indított a kereskedelmi egység tetején lévő hűtőberendezés üzemeléséhez kapcsolódóan a zajkibocsátási határértékek megállapítása végett. 2012. március 20-án emelkedett jogerőre a zajkibocsátási határértékeket megállapító határozat, ám az abban foglaltaknak csak részben tett eleget az üzemeltető, mivel az éjjeli időszakra meghatározott zajkibocsátási határérték teljesülésére mérések nem történtek. Az akkori zajmérési jegyzőkönyv megállapítja, hogy „bár a nappali határértékek teljesültek, az nagy biztonsággal elmondható, hogy a szigorúbb, 40 dB-es éjszakai határérték teljesülése kérdéses. Mivel

valamennyi mért és számított érték 45 dB felett van és a hőcserélő éjjel is működik, amikor a háttérzaj (forgalom) mértéke kisebb, így a hőcserélő zajhatása éjszakai időszakban jobban érvényesül.” A zajszakértő azt javasolta, hogy az üzemeltető végezzen el zajcsökkentési intézkedéseket.

A hatóság 2012. április 21-i határozatában kötelezte az üzemeltetőt, hogy a zajszakértő által készített zajmérési jegyzőkönyvben javasolt zajcsökkentés – nevezetesen a hőcserélő előtt zajvédő burkolat kialakítása – elvégzése után éjjeli időszakra is készíttessen zajvizsgálati szakvéleményt. Az üzemeltetőnek 2012. június 28-ig kellett volna a szakvéleményt benyújtania, ám az épület szeptemberi felújítására tekintettel június 27-én halasztási kérelemmel fordult a hatósághoz. A munkák befejeztével vállalták benyújtani a szakvéleményt. A jegyző a szakvélemény benyújtására 2012. október 31-ig meghosszabbította a határidőt. Tette ezt annak ellenére, hogy a zajszakértő által korábban készített szakvélemény valószínűsítette, hogy az éjszakai zajkibocsátás túllépi a megengedett határértéket, a környezeti zaj vélelmezett hatásterületén számos többemeletes társasház található és a Zr. 3. § (1) bekezdése határozott tilalomként fogalmazza meg, hogy „Tilos a védendő környezetben<sup>8</sup> veszélyes mértékű környezeti zajt vagy rezgést<sup>9</sup> okozni”.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a csendes környezet megőrzését és megteremtését biztosító jogi szabályozás megalkotásáról szóló állásfoglalásában<sup>10</sup> is már kifejtette, hogy „zaj elleni védelem jogi szabályozásának célja a jelen és a jövő nemzedékek egészségének megőrzése, a zajártalmak elleni védelem. Ebből következően a teljes jogalkotást annak a megfontolásnak kell áthatnia, hogy a csendes, nyugalmas környezetet megőrizze, illetve az embert ne érje olyan zajterhelés, amely aktuális tevékenységét (alvását, pihenését, munkáját, gyógyulását stb.) akadályozza, és így az egészségét veszélyezteti. Az ezt biztosítani hivatott határértékek túllépése az egészséges környezethez való jog sérelmét jelenti, ezért arra csak a legkritikább, elkerülhetetlenül szükséges esetben, és csak a legkisebb mértékben kerülhet sor”.

A fenti állásfoglalást megelőző átfogó vizsgálat tapasztalatai is azt mutatták, hogy mivel a zajkibocsátás csökkentése rendkívül költséges, az üzemeltető nem érdekelt a gyors végrehajtásban. A vállalkozások működési nehézségei miatt a hatóságok hosszú határidőket szabva és a gazdasági nehézségeket figyelembe véve hozzák meg intézkedéseiket. Ennek hátterében az áll, hogy a zajcsökkentő intézkedések költségeit csak a zajforrás folyamatos működésével lehet biztosítani.

Az állásfoglalás kiemelte, „az alkotmánybírósági gyakorlat egyértelmű abban, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesülését nem lehet gazdasági megfontolásoktól függővé tenni. A környezetjog alapjául szolgáló szennyező fizet elve nem teszi lehetővé, hogy a környezethasználó a környezeti terheket másra hárítsa át. A fenntartható fejlődés nem valósítható meg, ha a vállalkozások teherviselő képességéhez igazítjuk a környezetvédelmi követelményeket.

A vállalkozások munkahelyteremtő és jövedelemtermelő minőségéhez fűződő közérdekekkel szemben fokozottan kell figyelembe venni a lakosság magas szintű testi és lelki egészségi állapotához (és pl. munkaképességéhez) kapcsolódó közérdeket. A megnövekedett, következetesen érvényesített környezetvédelmi követelményekhez a gazdálkodók és a piac alkalmazkodni tudnak. Az enyhe szabályozás és az arra épülő megengedő, az üzemeltetővel szemben elnéző joggyakorlat viszont súlyosan sérti a lakosság egészséges környezethez való jogát és hosszú távon nem jár valódi gazdasági előnyökkel”.

A határozatban a jegyző a Ket. 134. § d.) pontjára hivatkozással eljárési bírság kiszabását helyezte kilátásba, amennyiben a kötelezettségét az üzemeltető nem teljesíti.

Fontosnak tartom felhívni a figyelmet a Zr. önálló szankció rendszerére, amely nem

lehetőségként, hanem kötelezettségként fogalmazza meg a környezetvédelmi hatóság (a jelen esetben a jegyző) számára a bírság kiszabását. A Zr. 26. § (1) bekezdésének e) pontja úgy szól, hogy a környezetvédelmi hatóság zaj-, illetőleg rezgésvédelmi bírság fizetésére kötelezi a környezeti zaj-, rezgésforrás üzemeltetőjét, *ha az üzemeltető a hatósági határozatban foglalt kötelezettségeinek nem tesz eleget.*

Jelen esetben az üzemeltető az első határidőre csak részben, azt követő három határidőre (június 28., október 31., december 31.) pedig egyáltalán nem tett eleget a határozatban foglalt kötelezettségének, az éjszakai időszakra meghatározott zajkibocsátási határértékek teljesülését nem igazolta. Tekintettel arra, hogy a végül 2013. január 28-án benyújtott zajmérési jegyzőkönyv sem tartalmaz konkrét éjszakai zajmérési eredményeket, csupán feltételezést, az üzemeltető ténylegesen nem igazolta az éjjeli időszakra meghatározott zajkibocsátási határértékek teljesülését, vagyis a benyújtott szakvéleménnyel sem tett eleget a hatósági határozatban foglalt kötelezettségének.

A 1188/B/1995. AB határozat szerint: „(...) Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból értelemszerűen következik, hogy az állam arra hivatott alkotmányos szervei jogszabályokat alkotnak a jogbiztonság fenntartása érdekében, és hogy e jogszabályok végrehajtásának törvényes eszközeit is biztosítják. A *jogbiztonság magában foglalja azt a követelményt is, hogy a jogszabályokat, valamint az azok alkalmazása során hozott hatósági határozatokat végre kell hajtani.*”

A fentiek alapján megállapítottam, hogy Pilisvörösvár város jegyzője – *tekintettel arra, hogy Zr. és a Ket. alapján fennálló hatáskörében hozott határozatában foglalt kötelezettséget nem hajtatta végre, a jogszabályokból fakadó szankcionálási kötelezettségének nem tett eleget – az egészséges környezethez, a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.*

Összességében megállapítható, hogy a sorozatos határidő-hosszabbítások ellenére a mai napig nem történt meg az éjszakai zajszint mérése.

### **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében

- az Ajbt. 37.§-a alapján *felkérem a Kormányt*, hogy a Zr. módosításával teremtsen meg az azonnali és hatékony fellépés lehetőségét a zajkibocsátási határértékkel nem rendelkező zajforrásokkal szemben. A jogszabályban adjon felhatalmazást a hatóságok részére az ilyen hatósági aktus nélkül működő zajforrások működésének azonnali hatályú megtiltására.
- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem Pilisvörösvár Város jegyzőjét*, hogy
  - a hatósági határozatában előírt kötelezettségnek szerezzen érvényt, azaz szakértői névjegyzékbe felvett és abban nyilvántartott szakértő által készített zajvizsgálati szakvélemény benyújtásával igazoltassa az üzemeltetővel az *éjjeli* időszakra meghatározott zajkibocsátási határérték teljesülését, valamint
  - a feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében a hatósági határozatokban foglalt kötelezettségek végrehajtása céljából tegyen eleget a jogszabályokból fakadó szankcionálási kötelezettségének.

Budapest, 2013. április

## Melléklet: Lábjegyzet

<sup>1</sup> 996/G/1990. AB határozat

<sup>2</sup> 2/1995. (XII. 15.) AB határozat

<sup>3</sup> 75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> A Zr. 10. § (2) bekezdése szerint, ha az üzemeltető az (1) bekezdése szerinti kötelezettségét elmulasztja, a környezetvédelmi hatóság – megfelelő határidő tűzése mellett – *felhívja annak teljesítésére*.

<sup>6</sup> JNO-157/2010.

<sup>7</sup> Zr. 11. (3) bekezdés: „Ha a környezetvédelmi hatóság olyan tények birtokába jut, amely a kibocsátási határérték megállapítását teszi szükségessé, akkor hivatalból indult eljárás keretében megállapítja a kibocsátási határértéket, és az üzemeltetőt az eljárás lefolytatásához szükséges adatok szolgáltatására kötelezi.”

<sup>8</sup> Zr. 2.§ a) *védendő (védett) környezet*: védendő terület és védendő épület, helyiség, amely emberi tartózkodásra, tevékenység végzésére szolgál, és ahol az emberi tevékenység zavarásának megakadályozása vagy az emberi egészség védelme érdekében a környezeti zaj, rezgés mértékét korlátozni kell;

<sup>9</sup> j) *veszélyes mértékű környezeti zaj*: ja) olyan környezeti zaj, amely meghaladja a külön jogszabályban megállapított zajszennyezettség (a továbbiakban: zajterhelés), illetőleg zajkibocsátás megengedett határértékét, jb) olyan szabadidős zajforrástól származó zaj, amelyre jellegéből adódóan határértéket megállapítani nem lehet, mert azonos körülmények között nem ismételtető és érzékszervi észleléssel megállapíthatóan a hatásterületen élő lakosság nyugalmát zavarja;

<sup>10</sup> JNO-157/2010.

## Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-5851/2012. számú ügyben

Előadó: dr. Horváth Luca Kornélia

### Az eljárás megindulása

A hivatalomhoz érkezett állampolgári beadvány szerint Pécsen, a Kemény Zsigmond utca – mint önkormányzati tulajdonú gyűjtőút – és az 57-es főút kereszteződésében az óriási gépkocsiforgalom miatt elviselhetetlen a zaj- és rezgésterhelés. A forgalom nagyságát alapvetően meghatározza, hogy az 57-es főút azon túl, hogy Pécs elkerülő útja, becsatlakozik az M6-os autópályára és számos, a környéken található telephely megközelítésére is szolgál.

A panaszosok és a meghatalmazásuk alapján eljáró ügyvéd több esetben fordultak a Dél-dunántúli Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséghez (a továbbiakban: Felügyelőség), amely – álláspontjuk szerint – érdemi, a zajt csökkentő intézkedést nem hozott. A Felügyelőség mellett a panaszosok megkeresték problémájukkal a közút kezelőjét, valamint – ingatlanuk kisajátításának végrehajtását kérelmezve – a Baranya Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelőségét.

### Megállapított tényállás

A Felügyelőség, valamint a panaszosok által rendelkezésemre bocsátott iratok alapján a következőket állapítottam meg.

A panaszosok első alkalommal 2010. október 30-án fordultak a Felügyelőséghez, amely a korábbi, 1998-ban elvégzett zajmérési eredményekről, az annak alapján kiszabott zajbírságról, valamint a 2008. január 1-jén hatályba lépett új központi jogszabályokról adott tájékoztatást,

illetve felhívta a figyelmüket, hogy a szabályozás értelmében eljárási lehetősége nem áll fenn.

A panaszosok a zajproblémával kapcsolatban 2011 tavaszán ismét megkeresték a Felügyelőséget. A hatóság 2011. október 10-én kelt tájékoztatása szerint mérőközpontja a bejelentés alapján 2011. május 26. és 27. között forgalomszámlálással egybekötött zajmérést végzett. A vizsgálat eredménye azt mutatta, hogy a teljes megítélési idő alatti folyamatos méréssel megállapított egyenértékű A- hangnyomásszint nappal (6-22h) 67 dB, éjjel (22-6h) 62 dB.

Tekintettel arra, hogy a panaszosok ingatlana egy másodrendű főút és egy önkormányzati tulajdonú gyűjtőút kereszteződésben fekszik, és a két közlekedési útvonal esetében a jogszabályok szerint eltérő határértékek teljesítendőek, a Felügyelőség az Országos Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (a továbbiakban: Főfelügyelőség) szakmai állásfoglalását kérte. A Főfelügyelőség a forgalmi adatokból kiindulva arra a megállapításra jutott, hogy a zajterhelést az 57-es főút gépjármű forgalma határozza meg, ezért a magasabb határértékeket, azaz nappal a 65 dB-t, éjjel az 55 dB-t kell irányadónak tekinteni. Figyelemmel arra, hogy a speciális zajvédelmi joganyag szerint a környezetvédelmi hatóság jelentős, 10 dB határérték-túllépés esetén köteles eljárni, a Felügyelőség szerint a nappali 2, éjjeli 7 dB határérték-túllépés miatt nem állt módjában intézkedni a zajterhelés csökkentése érdekében.

A panaszosok, jogi képviselőjük útján 2012. március 9-én, majd a választ elégtelennek tartva május 4-én a fokozott zajterhelést sérelmezve újabb beadványokat nyújtottak be a Felügyelőségre és a környéken található telepeken bekövetkezett változások környezeti hatásaival kapcsolatban is feltettek kérdéseket.

A Felügyelőség első, 2012. április 23-án kelt válasza szerint a panaszosok ügyfélként bejelentkezhetnek a folyamatban lévő (új kazánok telepítésére vonatkozó levegővédelmi eljárások) eljárásokba, és azok keretében iratbetekintésre jogosultak.

A második, június 15-én kelt tájékoztatás értelmében a hatóság az ügyfelek részére személyes konzultáció keretében a fenti ügyekről részletes felvilágosítást adott. A Felügyelőség levelében emellett megismételte, hogy a határérték-túllépés ellenére a vonatkozó jogszabályok szerint nem járhat el.

Az ügyben érintett útszakasz tekintetében a Nemzeti Infrastruktúra Zrt. megbízásából az UNITEF' 83 Zrt. 2008. július 30-án útépitési engedélykérelmet nyújtott be a Nemzeti Közlekedési Hatóság Dél-dunántúli Regionális Igazgatóságához<sup>1</sup>.

A közlekedési hatóság a kérelemnek részben helyt adva, 2009. április 29-én jogerőre emelkedett határozatával többek között zajvédő fal létesítését, körforgalmú és jelzőlámpás csomópontok, koronaszélesítés építését engedélyezte.

A döntés 7. pontja szerint az építető adás-vétel vagy kisajátítás útján az építkezések megkezdése előtt köteles megszerezni az útépitésben érintett idegen – így egyebek mellett a panaszosok tulajdonában álló – ingatlanokat. Tekintettel arra, hogy az építető az útépitést nem kezdte meg, megszerzett jogosultságával nem élt, az ingatlanok tulajdonjogának megszerzésére nem kötelezhető.

Megjegyzem, hogy az építkezések a Felügyelőség 2012. október 10-én kelt tájékoztatása szerint továbbra sem kezdődtek meg, ebből következően a fent hivatkozott engedély már nem lehet hatályos<sup>2</sup>, kivéve, ha az építető az időbeli hatály meghosszabbítása iránt kérelmet nyújtott be a közlekedési hatósághoz.

### **Érintett alapvető jogok**

Jogállamiság, valamint 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. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” (Alaptörvény XXIV. 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)
  - 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)

### **Alkalmazott 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 környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló 280/2004. (X. 20.) Korm. rendelet
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.)
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM rendelet
- az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló 93/2012. (V. 10.) KöViM rendelet

### **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) 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 közszolgálatást 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. 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 érintett alkotmányos jogok tekintetében**

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 kiépítésére. (996/G/1990. AB)

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.

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.

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 és nem azt, hogy az egészséges környezethez való jognak lennének alanyi jogon érvényesíthető elemei is. Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotás garanciális szerepe nem egyszerűen csupán fontosabb a környezetvédelemben, mint az olyan alkotmányos jogoknál, ahol a bíróság (Alkotmánybíróság) közvetlen alapjogvédelmet adhat vagy alanyi jogi igényeket ismerhet el, hanem – a dogmatikai lehetőségek határai közt – mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít. (ABH 1994, 139-140.) Hangsúlyozom tehát, hogy az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében 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 *jogállamisággal*, *jogbiztonsággal*. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi érveléssel szögezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a jogbiztonság<sup>3</sup>. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy nemcsak a jog egésze, de annak egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Alapvetőek tehát 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 betartása nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás 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. [2/1995. (XII. 15.) 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 tisztességes eljárás teljesülését tehát csak az eljárás egészének vizsgálata során ítélni lehet meg<sup>4</sup>. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a tisztességes eljáráshoz 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 *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**

Amint azt a tényállásban bemutattam, a Felügyelőség álláspontja szerint az ügyben a vonatkozó jogszabályi előírások miatt nem tud eljárást indítani és érdemi, a zajt csökkentő intézkedést hozni.

A környezeti zaj- és rezgés elleni védelem egyes szabályairól a 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Zr.) rendelkezik, amely 14. § (2) bekezdésében előírja, hogy ha az üzemelő közlekedési zaj- és rezgésforrás<sup>5</sup> 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 közlekedési vonalas létesítmény<sup>6</sup> mindenkori üzemeltetőjét *zajvédelmi szempontú részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezi, illetve a közlekedési hatóságnál kezdeményezheti a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjének kötelezését zaj- és rezgéscsökkentő intézkedések megtételére.*

A környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM rendelet (a továbbiakban: HZR.) 3. számú melléklete tartalmazza a közlekedésből származó zajterhelési határértékeket, illetve 8. § a) pontja szerint a határérték-túllépés akkor tekinthető jelentősnek, ha az 10 dB-nél nagyobb mértékű. Utalni szeretnék arra, hogy a Zr. 14. §-a csak azon közlekedési vonalas létesítményekre vonatkozik, amelyek esetében nem készült a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló 280/2004. (X. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) alapján stratégiai zajtérkép és intézkedési terv. Ide tartoznak többek között a 100 ezer főnél több lakosú városok közigazgatási területén belül található fő és

egyéb közlekedési és üzemi létesítmények, azaz a nagy forgalmú országos közutak – az utolsó három év átlagából figyelembe vett mérési adatai alapján – évi hárommilliónál több gépjármű áthaladását meghaladó forgalmi szakaszai, illetve az önkormányzat területén elhelyezkedő közutak.

Tekintettel arra, hogy Pécs lakosainak száma meghaladja a 100 ezer főt, a panaszban érintett 57-es számú főút pécsi szakasza, valamint a Kemény Zsigmond utca kereszteződésébe torkolló önkormányzati gyűjtőút a Korm. rendelet által megállapított körbe tartoznak, és annak rendelkezései szerint ezekre az utakra stratégiai zajtérképeket, azok alapján pedig intézkedési terveket kell készíteni. Pécs területére vonatkozóan 2012 nyarán készült el a stratégiai zajtérkép, az intézkedési terv kidolgozása pedig folyamatban van, a benyújtás határideje 2013. március 30.

Megállapítható tehát, hogy a Zr. hatálya bár ezen létesítményekre is kiterjed, előírásokat azokra nem tartalmaz. Az előző jogszabályi rendelkezésekből kiindulva tehát – bár eltérő jogértelmezés alapján, de – egyetértek a Felügyelőséggel abban, hogy a Zr. értelmében nem volt lehetősége zajvédelmi eljárást indítani. Felhívom ugyanakkor a figyelmet a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) a környezetvédelmi felülvizsgálatot meghatározó szabályaira.

A Kvt. 73. § (1) bekezdése szerint az egyes tevékenységek környezetre gyakorolt hatásának feltárására és megismerésére, valamint a környezetvédelmi követelményeknek való megfelelés ellenőrzésére környezetvédelmi felülvizsgálatot kell végezni. A 74. § (1) bekezdése előírja, hogy a környezetvédelmi hatóság az érintett tevékenysége környezetre gyakorolt hatásának feltárása érdekében – teljes körű vagy részleges – felülvizsgálatra *kötelezheti* a 73. § (1) bekezdésében meghatározott esetben, továbbá *kötelezi*, ha környezetveszélyeztetést, illetve környezetszennyezést észlel.

A Kvt. fentiekben ismertetett rendelkezéseinek megfelelően a környezetvédelmi hatóság két esetben rendelkezhet a környezetvédelmi felülvizsgálat elrendeléséről.

Egyrészt mérlegelési jogkörén belül *elrendelheti* a felülvizsgálatot az érintett tevékenység környezetre gyakorolt hatásának feltárása, megismerése, valamint a környezetvédelmi követelményeknek való megfelelés ellenőrzésére érdekében, másrészt pedig azt *el kell rendelnie*, ha környezetveszélyeztetést, illetve környezetszennyezést észlel.

A Kvt. 4. §-a a környezetvédelmi alapfogalmakat a következőképpen határozza meg. Környezetszennyezés: a környezet valamely elemének a kibocsátási határértéket meghaladó terhelése; környezetveszélyeztetés: a környezetkárosodás bekövetkezésének közvetlen veszélye; környezetveszélyeztető magatartás: környezetveszélyeztetést előidéző tevékenység vagy mulasztás. Környezetkárosodás: a környezetben, illetve valamely környezeti elemben közvetlenül vagy közvetve bekövetkező, mérhető, jelentős kedvezőtlen változás, illetve valamely környezeti elem által nyújtott szolgáltatás közvetlen vagy közvetett, mérhető, jelentős romlása.

A Kvt. 4. §-a által megállapított, az előzőekben hivatkozott alapfogalmak nyomán tehát kétségtelen, hogy a zajterhelési határértékeket meghaladó, veszélyes mértékű zaj okozása, különös tekintettel arra, hogy az egészségkárosodásra vezethet, környezetveszélyeztetésnek minősül.

*Tekintettel arra, hogy a Felügyelőség már 1998-ban, majd 2011-ben is megállapította a két közút üzemelése miatt keletkező – bár a Hsr. értelmében jelentősnek nem minősülő, de mindenképpen fokozott – határérték-túllépést, illetve a panaszosok első beadványának benyújtásakor, 2010-ben a stratégiai zajtérképek elkészítése még folyamatban volt, az intézkedési terv készítése pedig még meg sem kezdődött, a hatóság a Kvt. alapján köteles lett volna elrendelni a környezetvédelmi felülvizsgálatot.*

*Megállapítom, hogy a Felügyelőség eljárásának és intézkedéseinek hiánya a jogállam*

*immanens részét képező tisztességes eljáráshoz, az érintettek egészséges környezethez, valamint a jogorvoslathoz fűződő jogaival összefüggésben visszásságot okozott.*

### **Intézkedéseim**

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében – az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján – *felkérem a Dél-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség igazgatóját, hogy az ügyben érintett közút-szakaszok tekintetében indítsa meg a környezetvédelmi felülvizsgálati eljárást és megállapításai alapján tegye meg a hatáskörébe tartozó intézkedéseket.*

Budapest, 2013. január

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Melléklet: Lábjegyzet**

<sup>1</sup> A szerv jogutódja a Baranya Megyei kormányhivatal Közlekedési Felügyelősége

<sup>2</sup> Az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló 93/2012. (V. 10.) KöViM rendelet 15. §

<sup>3</sup> 75/1995. (XII. 21.) AB hat., 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.).

<sup>4</sup> 19/2009. AB; 11/2007. AB; 1/2008. AB; 605/D/2006. AB; 14/2004. AB; 14/2002. AB; 15/2002. AB; 35/2002. AB; 6/1998. AB

<sup>5</sup> Zr. 2. § f) *közlekedési zaj- vagy rezgésforrás*: közlekedési útvonal (közút, közforgalom elől el nem zárt magánút, vasúti pálya, vízi út, valamint a repülőtér) üzemeltetése, kezelése;

<sup>6</sup> Zr. 2. § n) *közlekedési vonalas létesítmény*: közút, közforgalom elől el nem zárt magánút és vasúti pálya;

<sup>7</sup> Zr. 2. § j) *veszélyes mértékű környezeti zaj: ja*) olyan környezeti zaj, amely meghaladja a külön jogszabályban megállapított zajszennyezettség (a továbbiakban: zajterhelés), illetőleg zajkibocsátás megengedett határértékét.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-5863/2012. számú ügyben  
(Kapcsolódó ügy az AJB-1059/2012.)**

Előadók: dr. Láposy Attila  
dr. Lux Ágnes

### **A vizsgálat megindítása**

A Kormány 2012. július 30-án elfogadta az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központról szóló 214/2012. (VII. 30.) Korm. rendeletet, amely 2012. augusztus 1-jén lépett hatályba, magának az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központnak (a továbbiakban: OBDK) a felállítására pedig 2012. szeptember 1-jével került sor. A hozzám forduló panaszos azt sérelmezte, hogy a Korm. rendelet 4. § (5) bekezdése alapján ügyvéd – ha csak nem szünetelteti a tevékenységét – a továbbiakban nem láthatja el a jogvédelmi, ezen belül a betegjogi képviselői feladatokat. Kifogásolta, hogy emiatt számos tapasztalt, eddig betegjogi képviselői feladatot ellátó ügyvédet állít válaszút elé, és készítheti a terület elhagyására, mindez pedig az így is nehéz helyzetben lévő jogvédelmi terület további leépülését vetíti elő.

1. A beadványban felvetett problémák kapcsán a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való joggal, az emberi méltósághoz való joggal,

valamint gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében a panasszal összefüggésben az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján megkereséssel fordultam nemzeti erőforrás (2012 májusától emberi erőforrás) miniszterhez.

2. Az átfogó vizsgálat megindítását és további kiterjesztését, a szempontok bővítését egyrészt az indokolta, hogy az Ajbt. az alapvető jogok biztosá kiemelt feladatává teszi a *gyermekek jogainak védelmét*. E gyermekjogi szakombudsmeni teendőket hivatalba lépésem óta a gyermekjogi projekt keretében látom el, amelynek keretében fokozott figyelmet fordítottam és fordítok a gyermekek jogainak védelmét ellátó intézményrendszer, ezen belül a gyermekjogi képviselők működésére. Az újonnan felállított OBDK immár ezen a területen is meghatározott feladatokat lát el, hatásköröket gyakorol, amellyel kapcsolatban – a hozzám érkezett korábbi panaszok alapján – szakombudsmanként tájékozódni kívántam. Minderre figyelemmel a *gyermekjogi képviseleti rendszer intézményi átalakulás utáni működésére, valamint a képviselet ellátásának módjára* is kiterjesztettem a vizsgálatot. A vizsgálat kiterjesztését az is indokolta, hogy időközben érkezett hozzám olyan jelzés, amely szerint van olyan megye Magyarországon, ahol az elmúlt egy évben nem volt elérhető gyermekjogi képviselő.

3. A jelenlegi vizsgálat ugyanakkor bizonyos értelemben *utóvizsgálatnak is tekinthető*, figyelemmel arra, hogy 2011 első félévében a Betegjogi Projekt keretében átfogó vizsgálatot folytattam a betegjogi jogvédelem rendszerével kapcsolatban, a 2011 áprilisában kiadott AJB-995/2011. számú jelentésben számos visszásságot tártam fel a betegek jogainak érvényesíthetőségével, a betegjogi képviselők státuszával kapcsolatban. A mostani vizsgálat így kitért arra, hogy az OBDK felállításával összefüggésben megvalósultak-e azok a betegjogi jogvédelem rendszerének javításával kapcsolatos ombudsmeni kezdeményezések, amelyeket e jelentés megfogalmazott. Mindezekre tekintettel tehát a *betegjogi és gyermekjogi képviselők* működésének kereteit, és az *OBDK helyzetét*, jogszabályi lehetőségeit vizsgáltam, nem tértem ki ugyanakkor külön az ellátotti jogok képviselőinek munkájára, a szociális intézményi rendszerére.

## **A vizsgálat előzményei**

1. A betegek jogainak védelmét érintő szempontból a vizsgálat közvetlen előzménye volt az AJB-995/2011. számú, *ún. betegjogi státuszjelentés*, amelyben utaltam arra, hogy az emberi méltósághoz való alapvető jogból levezethető egészségügyi önrendelkezési jog, az Eütv. II. fejezetében rögzített egyes betegjogok érvényesülésének egyik elsődleges feltétele a kikényszeríthetőség megléte: az egyéni jogsérelem esetén a jogosult (az egészségügyi ellátást igénybe vevő személy) az őt ért sérelem orvoslását, ügyének érdemi kivizsgálását a megfelelő jogérvényesítési fórumok előtt kezdeményezheti. A betegek jogainak védelmével kapcsolatosan szükséges, de nem elégséges feltétel tehát egy külön törvényi katalógusban deklarálni az egyes jogosultságokat, ezzel együtt biztosítani kell a megfelelő általános és – adott esetben – speciális jogvédő intézmények felállítását és működtetését. Kiemeltem a jelentésben azt is, hogy a betegek jogainak valódi érvényesülése, kikényszeríthetősége érdekében szükséges olyan, *hatósági jogkörrel rendelkező, pártatlan, független jogállású, a jogon túl speciális szakértelemmel is rendelkező, nem-bírósi típusú intézmények felállítása és működtetése*, amelyek kivizsgálják a hozzájuk forduló személyek egyéni panaszait, és amelyek döntése bíróság előtt is megtámadható. Az aszimmetrikus jogi helyzet helyreállítása, kiegyensúlyozása érdekében a betegek jogainak területén autonóm jellegű, hatósági típusú alapjogvédő intézményekre van szükség.

A jelentésben elvi élel állapítottam meg, hogy a *betegek jogainak hatósági védelme sem formailag, sem tartalmilag nem megoldott*. A jogalkotói mulasztás folytán kialakult jogi helyzet a

jogbiztonság követelményével, továbbá az egészségügyi szolgáltatás, ellátás során bekövetkezett jogséremlmeket elszenvedők emberi méltósághoz, önrendelkezéshez, tisztességes eljáráshoz, valamint jogorvoslathoz való jogával összefüggő visszásságot okoz. Felhívtam arra is a figyelmet, hogy a garanciális jelentőségű betegjogi képviseleti intézmény működésével kapcsolatban kialakult jogi helyzet a jogbiztonság követelményével, továbbá a panaszosok emberi méltósághoz való jogával, egészségügyi önrendelkezési jogával összefüggő visszásságot okoz, illetve a jogsérelem közvetlen veszélyét idézi elő.

A jelentésben ugyanakkor azt is hangsúlyoztam, hogy alkotmányossági szempontból nem az Egészségbiztosítási Felügyelet megszüntetése kifogásolandó. A mindenkori törvényalkotó szabadsága eldönteni, hogy egy garanciális jelentőségű, törvényben előírt jogvédelmi funkció gyakorlását milyen szervezeti keretekben kívánja ellátni. A betegjogi jogsérelemmel összefüggő kérelmek kezelése, éppen e jogok jellegéből, a jogséremlmet szenvedők jogi helyzetéből adódóan ugyanakkor megköveteli egy egymásra épülő, többpilléres jogvédelmi rendszer működtetését, amelyből ma már nem hiányozhat a hatósági típusú, független és speciális szakértelemmel rendelkező jogvédő fórum, amelynek döntéseivel szemben bírósághoz lehet fordulni. Ráműtattam arra is, hogy az alapjogvédő feladat minimalizálása, az egyes alapjogok védelme során már elért és biztosított védelmi szinttől történő jelentős, markáns visszalépés csak igen kivételes körülmények között fogadható el, ilyen indokot azonban a vizsgálat nem tárt fel.

A feltárt visszásság orvoslása érdekében felkértem a szaktárcát, hogy a betegek jogainak védelme, az e jogokat sértő eljárások, döntések és mulasztások érdemi orvosolhatóságának biztosítása érdekében a szükséges jogalkotási eljárás révén teremtsen meg azt, hogy az egyéni betegjogi panaszokat egy olyan független, hatósági jogosítványokkal és speciális szakértelemmel rendelkező jogvédő fórum bírálja el közigazgatási eljárás során, amelynek döntéseivel szemben a bírósághoz fordulás lehetősége is biztosított. A kezdeményezésre adott válaszában a miniszter már akkor külön is kitért arra, hogy a fent jelzett alkotmányossági problémát a tárca a Semmelweis Tervnek megfelelően az Országos Betegjogi és Dokumentációs Központ felállításával, a jogvédelemhez szükséges feladatkörök szabályozásával kívánja megoldani.

**2. A gyermekjogi képviselők rendszerének működését vizsgáltam** a Betegjogi, Ellátottjogi és Gyermekjogi Közalapítvány (továbbiakban: Közalapítvány) 1072/2011. (III. 23) Korm. határozattal történő megszüntetését követően *AJB-1091/2011.* és *AJB-995/2011.* ügyszámon, amelynek eredményét összegzően az említett betegjogi státuszjelentésben foglaltam össze. A nemzeti erőforrás minisztertől megkeresésemre akkor arról kaptam tájékoztatást, hogy a Közalapítvány megszüntetését követően a gyermekjogi képviselettel kapcsolatos feladatokat, annak jogutódja a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH) vette át. A Hivatalon belül létrejött Jogvédő Főosztály, az ország teljes területén működő 52 fő betegjogi, 23 fő gyermekjogi képviselő tevékenységének szakmai irányítását látta el. A tájékoztatás szerint a jogvédelmi tevékenység az átadás-átvételi eljárás alatt is zavartalanul, folyamatosan működött, a képviselők tevékenységében, eljárási rendjében változás nem történt.

Megjegyzem, hogy a 2011 januárja és 2012 szeptembere között az e feladatok ellátására hivatott NRSZH alaptevékenysége, feladat-és hatásköre vonatkozásában sem gyermekjogi, sem betegjogi képviselettel összefüggő feladat megjelölve ugyanakkor nem volt. A miniszter válaszában kitért arra is, hogy a gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló gyermekek hatékonyabb képvisellete érdekében létre kívánják hozni a hivatásos gyám jogintézményét: „A hivatásos gyám független státusának megteremtése garanciát jelentene a gyermekek jogainak hatékonyabb képviselétére”. A gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXI. törvény 84-89. §-ai 2014. január 1-ei hatállyal rendelkeznek a gyermekvédelmi gyám kirendeléséről, jogállásáról. Az intézmény bevezetése minden szempontból üdvözlendő, azonban semmiképp

nem a független gyermekjogi képviselő feladatát látja el, vagy egészíti ki, elsődleges feladatai alapvetően továbbra is a klasszikus, bár kibővített gyámi feladatokban merülnek ki.

### **A megállapított tényállás**

1. Az *AJB-1059/2012. ügyben* ismét tájékoztatást kértem az emberi erőforrások miniszterétől, a *gyermekjogi képviselő rendszer intézményi átalakulás utáni működésére, valamint a képviselő ellátásának módjára* vonatkozóan. A szociális, család-és, ifjúságügyért felelős államtitkár válasza szerint az NRSZH a jogvédelmi hálózat racionálisabb, hatékonyabb működtetése érdekében a jogvédelmi képviselők szakmai és gyakorlati tapasztalatainak figyelembevételével, egységes szempontrendszer alapján alakította át a jogvédelmi hálózatot. A jogvédelmi hálózatot a közigazgatási területi felosztáshoz igazították, emellett meghatározták azt is, hogy egy-egy kistérségben havonta hány órában szükséges ellátni a feladatot. A jogvédői óraszám megállapítása során az NRSZH az adott kistérségben szakellátásban nevelkedő gyermekek létszámából indult ki, de figyelemmel volt a gyermekjóléti alap- és szakellátás intézményeinek számára, valamint a speciális szükségletű gyermekek létszámára is.

A gyermekjogi képviselőket munkavégzésre irányuló jogviszonyban és munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyokban, vállalkozási és megbízási szerződéssel, illetőleg ügyvédi megbízási szerződéssel foglalkoztatta az NRSZH. A feladatellátás kereteinek meghatározásánál arra is figyelemmel volt az NRSZH, hogy a jogvédők lakóhelyükhöz viszonyítva legfeljebb 70 km-es körzetben dolgozzanak, elkerülendő a nagyobb földrajzi távolságok jelentette többletköltségeket. A jogvédők az átalakítást követően létrejött szerződésük alapján óraszámuk 33%-ában tartottak *fogadóórát*. Nem csupán az egyes intézmények székhelyén, hanem olyan lakóotthonokban, ahol a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek ténylegesen tartózkodnak. *A jogvédő így folyamatos jelenlétével megismerhette az intézmények gyakorlatát. A találkozások rendszeressége azzal a kedvező hatással járt, hogy a gyermekek is jobban megismerhetik a jogvédőt, és nagyobb bizalommal fordulnak hozzá ügyeikben.*

A miniszter válaszában azt is kifejtette, hogy a jogvédelmi tevékenység ellátása során nagy figyelmet kell fordítani a jogvédők *függetlenségének* biztosítására. A függetlenség két oldalról közelíthető meg: egyrészt szervezeti, másrészt szakmai szempontból. Szervezeti szempontból a legfontosabb feltétel, hogy a jogvédőket a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltató tevékenységet végzőktől elkülönült szervezet foglalkoztassa. Szakmai szempontból pedig akkor beszélhetünk függetlenségről, ha a jogvédő eljárása során álláspontját saját szakmai meggyőződése alapján, kizárólag a jogszabályoknak alárendelve alakíthatja ki. Álláspontja szerint mindezek messzemenőig biztosítottak.

A *gyermekjogi képviselők eszköztárára* meglehetősen korlátozott, hatékonyságukat legnagyobb mértékben az biztosítja, ha magas szintű szakmaiság alapján az érintett intézmények vezetői, szakemberei elismerik a jogvédő szaktudását és megfogadják szakmai javaslatait, észrevételeit. Ennek érdekében az NRSZH a jogvédők kiválasztása során arra törekedett, hogy magasan képzett, nagy gyakorlattal rendelkező, felkészült szakemberek lássák el ezeket a feladatokat. Kiemelkedő szerep jutott a jogvédelmi tanfolyamnak és az évi egy alkalommal kötelező továbbképzéseknek is. Ehhez kapcsolódóan megjegyzendő, hogy a jogvédők folyamatosan élnek az önképzés lehetőségével is.

*A gyermekjogi képviselő tevékenységet havonta összesítve 3120 órában látják el a képviselők. A feladatokat 22 gyermekjogi képviselő látja el, átlagosan megvénként egy-egy személy. A jogvédelmi feladatok ellátása régiókra, megyékre és kistérségekre felosztva lett megszervezve, a gyermekvédelmi ellátórendszer adatainak figyelembevételével.*



A jogvédők havi rendszerességgel tartanak fogadóórát a gyermekotthonokban, ami havi egy alkalommal gyermekotthononként, lakásotthononként 1-2 órát jelent. Mivel egy lakásotthonban legfeljebb 12 gyermek van elhelyezve, havi találkozások esetén ez az időtartam az államtitkár válasza szerint elegendő. Álláspontja szerint a gyermekek olyan életteréről van szó, ahol az egyébként szokásos teendőiket végzik a fogadóórák időtartama alatt is, valamint nincsenek kötelezve arra, hogy a lakásotthonban tartózkodjanak az adott időpontban, hiszen egyéb elfoglaltságaik is vannak (pl. iskolai foglalkozás, szakkör, sport, egyéni fejlesztés stb.).

A lakásotthoni fogadóórák előnyei vitathatatlanok, ugyanakkor hátrányként jelentkeznek, hogy teljes mértékben félrevonulni általában nincs lehetőség, valamint a fogadóóra technikai feltételei (alkalmas iroda, nyomtatási lehetőség) nem mindig állnak rendelkezésre. A jogvédő szolgálat telefonon, elektronikus levélben minden munkanapon elérhető.

Az NRSZH nyilvántartása szerint 2012. első félévében a gyermekjogi képviselőkhez összesen 1888 megkeresés érkezett gyermekjogokkal összefüggésben, az alábbi regionális megoszlásban és a beérkezés módja szerint:

Megkeresések száma	KM	KD	ÉA	DD	DA	ÉM	NyD	Össz
<b>Összesen</b>	<b>708</b>	<b>66</b>	<b>263</b>	<b>167</b>	<b>170</b>	<b>301</b>	<b>213</b>	<b>1888</b>
Személyesen	288	41	144	96	69	151	63	852
Telefonon	342	22	95	64	89	83	71	766
Írásban (@, posta)	78	3	37	7	12	130	293	560

KM=Közép-Magyarország, KD=Közép-Dunántúl, ÉA=Észak-Alföld, DD=Dél-Dunántúl;  
DA=Dél-Alföld;ÉM=Észak-Magyarország; NyD=Nyugat-Dunántúl

A jogvédők gyermekjogokkal összefüggő képzésére vonatkozó tájékoztatás szerint évente kötelező továbbképzésen vesznek részt. A tanfolyam megszervezésével egyúttal lehetőség nyílik a jogvédők számára más jogterületeken is a jogvédelmi képesítés megszerzésére. A képzésben kiemelt szerep jut a mediációs, kommunikációs tréningeknek, amelyek készségszerű elsajátításával hatékonyabbá, eredményesebbé tehető a jogvédelmi feladatok ellátása. A jogvédők a képzésen túlmenően kifejezetten gyermekjogi témájú előadásokat is látogathatnak.

A gyermekek jogaikról és a jogvédők tevékenységéről való tájékoztatásának módjára vonatkozó kérdésekre azt a tájékoztatást kaptam, hogy a gyermekek tájékoztatása több úton történik, így az információk átadása elsősorban a fogadóórákon, az intézménylátogatások alkalmával tartott kötetlen beszélgetések, a szervezett előadások, tájékoztató fórumok, lakossági tájékoztatók során valósul meg. Szervezett előadást, fórumot minden jogvédő évente legalább egyszer szervez az ellátási területén működő intézményekben.

A gyermekek tájékoztatását segíti a gyermek jogairól, kötelezettségeiről, a jogorvoslati lehetőségekről készült tájékoztató kiadványok megjelenítése. További tájékoztatást, információnyújtást az ingyenesen hívható zöld szám és a jogvédő honlap biztosít. A jövőben várható a honlap kibővítése egy fórum felülettel, ahol a gyermekjogvédelemmel kapcsolatos kérdésekben közvetlen és anonim tájékoztatást kaphatnak az érdeklődők.

Gyermekvédelmi tevékenység ellátása, megyénkénti bontásban – 1. táblázat (Forrás: NRSZH – Jogvédő Főosztály)

Megyék/ Főváros (2010)	Védelemben vett gyermekek száma	Szakellátásban lévő gyermekek száma	Speciális csoportok száma	Gyermekjogi képviselői óra/hó
------------------------	---------------------------------	-------------------------------------	---------------------------	-------------------------------

<b>Közép-Magyarország</b>	<b>3547</b>	<b>5022</b>	<b>18</b>	<b>680</b>
Budapest	1 585	2 913	10	382
Pest megye	1 962	2 109	8	298
<b>Közép-Dunántúl</b>	<b>2 310</b>	<b>1836</b>	<b>8</b>	<b>276</b>
Fejér megye	945	802		113
Komárom-Esztergom megye	704	540	8	91
Veszprém megye	661	494		72
<b>Nyugat-Dunántúl</b>	<b>1666</b>	<b>1443</b>	<b>10</b>	<b>217</b>
Győr-Moson-Sopron megye	430	497	4	73
Vas megye	442	467	2	57
Zala megye	694	479	4	77
<b>Dél-Dunántúl</b>	<b>2888</b>	<b>2611</b>	<b>9</b>	<b>379</b>
Baranya megye	1 395	925	2	142
Somogy megye	1001	1120	5	159
Tolna megye	492	566	2	92
<b>Észak-Magyarország</b>	<b>4 338</b>	<b>2939</b>	<b>5</b>	<b>446</b>
Borsod-Abaúj-Zemplén megye	2891	2194	4	325
Heves megye	865	439		71
Nógrád megye	582	306	1	50
<b>Észak-Alföld</b>	<b>6033</b>	<b>4799</b>	<b>8</b>	<b>701</b>
Hajdú-Bihar megye	1778	1 602	3	229
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	3 146	2 321	1	340
Jász-Nagykun-Szolnok megye	1109	876	4	132
<b>Dél-Alföld</b>	<b>3345</b>	<b>2166</b>	<b>16</b>	<b>420</b>
Bács-Kiskun megye	1 329	1 290	10	194
Békés megye	1 042	644	3	103
Csongrád megye	974	634	3	123
<b>Összesen</b>	<b>24027</b>	<b>21418</b>	<b>74</b>	<b>3120</b>

2. A panasz nyomán áttekintettem hatályos az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központról szóló 214/2012. (VII. 30.) Korm. rendelet alapján az *OBDK jogállására és hatáskörére, feladat kijelölésére vonatkozó kormányrendeleti szabályokat*. A Korm. rendelet alapján Az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ (OBDK) az egészségügyért felelős miniszter irányítása alatt álló központi hivatal, amely tekintetében az ellátottjogi és a gyermekjogi képviselők tevékenységével összefüggésben a szakmai irányítást szociálpolitikaért felelős miniszter gyakorolja. A központi hivatalt főigazgató vezeti, alapvető feladata az egészségügyi törvény alapján a betegjogi képviselők, a szociális törvény alapján az ellátottjogi képviselők, illetve a gyermekvédelmi törvény alapján a gyermekvédelmi képviselők tevékenységének és nyilvántartásának koordinálása, a háromirányú

jogvédelmi rendszer működtetése, az OBDK emellett meghatározott egészségügyi dokumentációs feladatokat is ellát. A Korm. rendelet alapján az OBDK ellenőrzi az egészségügyi szolgáltatások hozzáférhetőségét az egészségügyi ellátórendszer betegellátási kapacitásának szabályozására vonatkozó jogszabályok keretei között, a központi hivatal ezen a területen vizsgálat-indítási, tájékoztató és javaslattevési jogkörrel is rendelkezik.

A Korm. rendelet rögzíti az OBDK jogvédelmi képvisellel kapcsolatos feladatait, amelynek keretében a központi hivatal

- gondoskodik a betegek, ellátottak és gyermekek külön törvényben meghatározott jogainak érvényesüléséről, védelméről,
- ellátja a jogvédelmi képviselők foglalkoztatásával összefüggő feladatokat, működteti a jogvédelmi képviselők hálózatát, irányítja, szervezi és ellenőrzi a jogvédelmi képviselők szakmai munkáját,
- közzéteszi a jogvédelmi képviselő elérhetőségét, a szolgáltatónál, illetve a területi irodában meghatározott fogadó órájának beosztását,
- az egészségügyi szolgáltatásokat, a személyes gondoskodást nyújtó szociális alapszolgáltatást, a gyermekjóléti alapellátást, a szakosított szociális ellátást biztosító intézményi elhelyezést, továbbá a gyermekvédelmi gondoskodást igénybevevők, illetve törvényes képviselőik, valamint a szolgáltatást nyújtók számára tájékoztatást ad a betegjogokkal, az ellátotti- és gyermekjogokkal összefüggő kérdésekben,
- képzési és továbbképzési feladatokat lát el a jogvédelmi képviselők munkájához kapcsolódóan,
- kidolgozza, és szükség szerint felülvizsgálja a jogvédelmi képviselői tanfolyam és a kötelező továbbképzés tananyagát és vizsgakövetelményeit,
- ellátja a 19. § szerinti jogvédelemmel kapcsolatos módszertani feladatokat,
- a tárgyévét követő év március 31-ig közzéteszi a jogvédelmi képviselők tevékenységéről szóló éves beszámolót.

A Korm. rendelet szabályozza a *jogvédelmi képviselő jogállását is*. A jogvédelmi képviselő az OBDK-val a képviselői feladatok ellátására kizárólag munkavégzésre irányuló jogviszonyban állhat. Jogvédelmi képviselő a kormányrendeletben meghatározott felsőfokú végzettséggel és legalább 3 éves szakmai gyakorlattal rendelkező, egy 120 órás jogvédelmi képviselői tanfolyam elvégzését követően sikeres vizsgát letett személy lehet, akivel szemben nem áll fenn kizáró ok. A jogvédelmi képviselői feladatok ellátására az OBDK meghatározott tartalmú pályázatot ír ki, sikeres pályázat esetén pedig jogvédelmi képviselővel a képviselői feladatok ellátására munkavégzésre irányuló szerződést köt. A Korm. rendelet alapján ügyvéd – az ügyvédi tevékenységét szüneteltető ügyvéden kívül – nem lehet jogvédelmi képviselő.

A Korm. rendelet meghatározza azt, hogy *milyen felsőfokú végzettség fogadható el* a jogvédelmi képviselő esetében, ebbe a körbe tartoznak általánosan a jogász, általános orvos, pszichológus, szociális munkás, gyógypedagógus, teológus, illetve kommunikációs szakon szerzett szakképzettségű személyek. Betegjogi képviselő lehet emellett fogorvos, gyógyszerész, egyetemi szintű okleveles ápoló, főiskolai szintű diplomás ápoló, egészségügyi intézetvezető vagy szakoktató, védőnő, egyéb egészségügyi felsőoktatásban szakképzettséget szerzett személy. Ellátottjogi képviselő lehet szociológus, szociálpolitikus, szociális szervező, szociálpedagógus, államigazgatási és szociális igazgatási felsőoktatásban szerzett szakképzettségű, egészségügyi felsőoktatásban szerzett szakképzettségű személy, hittanár, hittanár, bölcsész, andragógus. Míg gyermekjogi képviselő lehet pedagógus, gyermek- és ifjúságvédelmi szakokleveles vagy jogi szakokleveles családvédelmi tanácsadó oklevéllel rendelkező védőnő, pszichopedagógus,

bölcsész, szociológus, szociálpolitikus, szociálpedagógus, szociális szervező szakképzettségű személy, hittan tanár és hittanár.

Az OBDK a Korm. rendelet alapján ellátja a Betegjogi, Ellátottjogi és Gyermekjogi Képviselők Nyilvántartásának kezelésével kapcsolatos feladatokat, *dokumentációs feladatai* mellett *módszertani fejlesztési tevékenységet* végez, módszertani útmutatókat dolgoz ki az egészségügyi szolgáltatók adatkezelésével kapcsolatban, valamint ellátja a két- és többoldalú kormányközi *nemzetközi kapcsolatokból és az európai uniós tagságból eredő feladatokat*.

**3.** Az *AJB-5863/2012. számú ügyben* a 2012. augusztus 1-jétől hatályos az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központról szóló 214/2012. (VII. 30.) Korm. rendelet szövegét a panasz nyomán áttekintve a következő kérdésekben kértem részletes tájékoztatást az egészségügyért felelős emberi erőforrás minisztertől:

- 1.** Mi indokolta azt, hogy a Korm. rendelet 4. § (5) bekezdése összeférhetetlennek nyilvánította az alapvetően hasonlóan jogvédelmi feladatot ellátó ügyvédi hivatással a jogvédelmi képviselői státuszt úgy, hogy jelen pillanatban is számos betegjogi képviselő tevékenykedik ügyvédként? Megítélése szerint kellő felkészülési idő áll-e rendelkezésre az érintettek számára? Mi garantálja azt, hogy 2012. augusztus 1-jétől az eddig ügyvédként is tevékenykedő betegjogi képviselők helyére – amennyiben azok kiesnek a rendszerből – megfelelő, a feltétlenül szükséges jogi ismeretekkel is rendelkező szakemberek kerüljenek?
- 2.** A Korm. rendelet 4. § (3) bekezdése a korábbiakhoz képest lényegesen szélesebb körben nyitja meg a jogvédelmi képviselői státusz betöltését, immár nem csupán jogi, közigazgatási, orvosi vagy egészségügyi diplomával, hanem – a legalább 120 órás tanfolyam elvégzése mellett – például egy teológus vagy egy kommunikációs szakon végzett személy is lehet jogvédelmi képviselő. Álláspontja szerint a tanfolyam elvégzése és az évi egy továbbképzés megfelelő alapokat biztosít ahhoz, hogy az újonnan bekerülő betegjogi képviselők kellő ismeretekkel és szakértelemmel lássák el a feladataikat?
- 3.** A Korm. rendelet alapján az OBDK az egészségügyi szolgáltatások hozzáférhetőségét ellenőrzi (2. § (2) bekezdés), amelynek keretében ugyanakkor elsődlegesen tájékoztatást kérhet és javaslatokat tehet, továbbá foglalkoztatja, szervezi és ellenőrzi a betegjogi képviselőket (3. § (2) bekezdés), képzési, továbbképzési és módszertani feladatokat (19. §), dokumentációs és nyilvántartási feladatokat (14-18. §) lát el. A Korm. rendelet alapján az OBDK a betegek, a gyermekek, illetve az ellátottak jogainak védelme érdekében hatósági eljárást nem folytathat le, nincsenek – az Egészbiztosítási Felügyeletéhez hasonló – hatósági eszközei, sem jogosítványai a betegjogi panaszok kivizsgálására. Mi indokolta azt, hogy a 2011-es ombudsmani jelentésben megállapított rendszerszintű visszasságok orvoslása érdekében nem került sor e hatósági jogkörök visszaállítására az OBDK esetében?
- 4.** Milyen garanciákat lát arra, hogy az OBDK nem csupán adminisztrációval foglalkozó, formális jogvédő fórum lesz, hanem hatékony, az egészségügyet érintő szakmai és jogi környezet fejlődését szolgáló, korszerű módszertani központként működő, jól tájékoztatott, a pácienseket szolgáló szervezet lehessen?

A miniszter válaszában az ügyvédi összeférhetlenséggel kapcsolatos kérdéssel összefüggésben tájékoztatott arról, hogy az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 6. § (1) bekezdése alapján ügyvéd nem állhat munkaviszonyban, szolgálati viszonyban, munkavégzési kötelezettséggel járó más jogviszonyban; nem lehet közalkalmazott, köztisztviselő sem. Ezen rendelkezés szerint tehát az ügyvédi tevékenységgel összeférhetetlen minden olyan további

jogviszony létesítése, amely munkavégzésre irányuló feladat ellátásával jár együtt. A miniszter utalt arra, hogy a jogvédő munka ellátása esetében értelemszerűen nem lehet szó ügyvédi megbízásról, hiszen ebben az esetben ügyvédeken kívül más személy ilyen jellegű tevékenységet nem végezhetne. A válaszban elismerte, hogy jelenleg is fennáll az a helyzet, hogy ügyvéd is végez jogvédelmi tevékenységet. Annak ellenére, hogy az ügyvédekről szóló törvény tételesen meghatározza, hogy ügyvéd mely további tevékenységeket végezhet, e rendelkezések nem nevesítik a betegjogi, ellátottjogi, vagy gyermekjogi tevékenység ellátását. A miniszter szerint fontos tisztázni az új hivatal létrejöttét követően, hogy milyen jogviszonyban és milyen felhatalmazás alapján végezhetett ügyvéd eddig betegjogi, ellátottjogi vagy gyermekjogi tevékenységet és – amennyiben ez a helyzet ténylegesen fennállt – megfelelt-e a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek.

A válaszban a miniszter kiemeli, hogy a kormányrendelet nem „önállóan” vezeti be az ügyvédi tevékenység és a jogvédelmi tevékenység végzése közötti összeférhetetlenséget, hanem az ügyvédekről szóló törvény rendelkezéseivel összhangban rendelkezik erről, amivel mintegy védi is az ügyvédi hivatás szakmai tartalmának megfelelő feladat ellátását. Hangsúlyozza továbbá, hogy az ügyvéd által végzendő feladatok és a jogvédelmi képviselők által végzendő feladatokat nem azonos szakmai tartalommal szabályozzák: az ügyvédek által végezhető tevékenységek nem teljes köre fedti le a jogvédelmi képviselők által végezhető feladatok összességét és viszont. A miniszter ezért úgy látja, hogy ebből az eltérő szakmai tartalomból kiindulva sem indokolható a két feladatkör párhuzamos ellátása.

A tájékoztatás szerint figyelembe kell venni, hogy egy jelentős különbség is mutatkozik a jogvédelmi és az ügyvédi tevékenység ellátásának jellemzői között. A jogvédelmi képviselő és az általa képviselt ügyfél között semmiféle anyagi, térítési kötelezettség nem állhat fenn, hiszen ezen feladat finanszírozása költségvetési forrásokból történik. Az ügyvéd és ügyfele közötti jogviszony megléte viszont alapjában véve ellenszolgáltatás fejében végzett tevékenységet jelent. Ebből a szempontból fontos elem, hogy a térítés nélkül igénybe vehető szolgáltatás esetlegesen ne „fordulhasson át” térítés ellenében végzett szolgáltatássá, hiszen ez az ügyvédek közötti verseny tisztasága szempontjából válhatna diszkriminatívá. A miniszter ugyan maga is elismeri, hogy ilyen helyzetre nem került eddig sor a gyakorlatban, azonban a szabályozás ebből a szempontból preventív jellegűnek tekinthető. A válasz alapján természetesen semmilyen akadálya nincs, hogy ügyvéd betegjog érvényesítésével összefüggő peres, vagy más jellegű, akár hatósági eljárásban képviselje a betegeket, a szociális, vagy gyermekvédelmi/gyermekjóléti intézményben ellátottakat, vagy a gyermekeket.

A miniszter a szabályozás kapcsán utalt arra is, hogy abban az esetben, ha a vonatkozó törvényi háttér változik, akkor a kormányrendelet szabályait az esetlegesen megváltozott rendelkezésekhez kell igazítani. Kiemelte, hogy a jogvédelmi feladatokat ellátó képviselők esetében az új szervezet létrejöttét követően először is át kell tekinteni, hogy mely területeken, milyen jogviszonyban milyen szakmai tapasztalattal és felkészültséggel rendelkező munkatársak végzik e tevékenységet. A miniszter szerint vélhetően szükséges lesz az ellátott feladatok és a rendelkezésre álló humán erőforrás átszervezése, amelynek pontos tartalmára és irányára viszont természetesen csak az új szervezet létrejötte, a feladatok áttekintése számbavétele és értékelése után adható pontosabb válasz.

A jogvédelmi képviselők végzettségével összefüggő kérdés tekintetében a miniszter amellet érvelt, hogy a kormányrendeletben a korábbiakhoz képest nem határozták meg szélesebb körben a képzettségi feltételek körét. Utalt arra, hogy a jogvédelmi képviselők feladatellátásának feltételét tartalmazó korábbi szabályozás csak a felsőfokú végzettséget írta elő, az „elfogadható” végzettségeket tételesen nem határozta meg. A miniszter szerint a megfelelő felkészültséggel

rendelkező, jó kommunikációs képességekkel, az ellátórendszer működésének általános ismeretével rendelkező felsőfokú végzettségű szakemberek megfelelően el tudják látni a jogvédelmi feladatokat.

A hatósági jogkörökkel kapcsolatos kérdésre válaszolva a miniszter arra hívta fel a figyelmet, hogy az OBDK-ra vonatkozó szabályokat nem az Egészségbiztosítási Felügyelet (EBF) korábbi szabályozási filozófiája alapján dolgozták ki. Az OBDK létrehozásánál elsődleges szempont az volt, hogy olyan helyzetet teremtsenek, amelyben a jogvédelmi feladat szervezeti szinten önállóan, megfelelő háttérrel és szakemberekkel működik és képes lesz új módszerek alkalmazásával elősegíteni az egészségügyi ellátórendszer megfelelő működését. A miniszter szerint ebben az irányban nem az egyetlen eszköz a hatósági jogkörök biztosítása.

Itt hangsúlyozta, hogy a jogvédelmi rendszer jelenleg ezt a funkcióját nem tölti be, már csak azért sem, mert egy központi hivatal részeként, annak főosztályaként működik. A jogvédők legalább ötféle jogviszonyban látják el a feladataikat, emellett nehezen halad előre a TÁMOP pályázat keretében rendelkezésre álló források felhasználása.

A miniszter szerint rengeteg olyan nehézség áll fenn jelen pillanatban is a rendszerben, amelynek rendezésére szükség van. Mindezek alapján a létrejött szervezet esetében a jelenlegi helyzet rendbetétele az elsődleges cél, majd ezt követően egy olyan új szakmai keret kialakítása, amelyben hatékonyan működhet a jogvédelem rendszere, nemcsak a betegjogok, de az ellátotti jogok és a gyermekek jogai tekintetében is. A miniszter kiemelte, hogy ennek a munkának a lefolytatása átmeneti időt igényel: az új hivatal új szakmai feladat ellátás kereteit fogja kidolgozni, amely – a szaktárca várakozásai szerint – érinti majd a hatósági jogköröket is és ennek a munkának az eredménye már az őszi törvényalkotási folyamatban megjelenik.

A miniszter válaszában jelezte, hogy az OBDK-nak nemcsak a betegek jogai, hanem a szociális szolgáltatásokat igénybe vevők és a gyermekek jogai tekintetében is hatékony szervezetként kell működnie. Felhívta a figyelmet arra, hogy „jelenlegi gazdasági helyzetben már az is komoly eredménynek számít, hogy a Kormány egy önálló, központi hivatal létrehozásáról döntött, s ezzel is egyértelműen deklarálja azt, hogy fontosnak tartja a jogvédelem kereteinek megfelelő működését”.

4. A vizsgálat során figyelembe vettem az OBDK 2012-es évről készített beszámolóját is.<sup>100</sup>

#### **Az érintett alapvető jogok**

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- 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 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 (2) bekezdés: „*Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.*”];
- 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.*”].

---

<sup>100</sup> Lásd: [http://www.shp.hu/hpc/userfiles/szepiromuhely/obdk\\_beszamolo\\_2012.pdf](http://www.shp.hu/hpc/userfiles/szepiromuhely/obdk_beszamolo_2012.pdf)

## **Alkalmazott jogszabályok**

- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban Gyvt.);
- a Gyermekek jogairól New Yorkban 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (Gyermekjogi Egyezmény);
- az ügyvédekéről szóló 1998. évi XI. törvény (a továbbiakban: Ügyvéd. tv.)
- az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központokról szóló 214/2012. (VII. 30.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Korm. rendelet)

## **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 – 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 alapján a közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosára által vizsgálható hatóságnak minősül. Mindezek alapján megállapítottam, hogy a panaszos kifogásolt, jogvédelmi képviselők jogállására vonatkozó szabályozást alkalmazó, a jogvédelmi képviselők tevékenységét felügyelő és szervező Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ (OBDK), mint központi hivatal a vizsgálatom szempontjából hatóságnak minősül, amelyekre az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed*.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy 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* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás 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 aggályokat. A vizsgálat kiterjesztésével összefüggésben pedig arra is indokolt rámutatni, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy *az alapvető jogok biztosára tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére*.

### **II. Az érintett alapjogok és alapelvek 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 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*”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim 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, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

**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 – 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.

**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 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 Alkotmánybíróság már az egyik első, 1990-ben hozott döntésében 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 különös személyiségi jog – az egyén autonómiáját, az egyéni döntés szabadságát védi. Az Alkotmánybíróság 2000-ben foglalkozott először az *egészségügyi önrendelkezési jog* kérdéskörével, a betegek jogainak tartalmával, a beteg önrendelkezési jogát pedig különös személyiségi jogként vezetett le az Alkotmány szövegéből. Az Alaptörvény, ahogyan az Alkotmány külön nem nevesíti a betegek jogait, de ezek a speciális jogosítványok – álláspontom szerint továbbra is – levezethetőek az emberi méltósághoz való jogból, és az önrendelkezési jogból. A betegek jogainak fokozott állami védelmi kötelezettségekből adódó egyes alanyi jogokat törvényi szinten rögzítették és rögzítik ma is: az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény betegjogi katalógusa nevesíti – többek között – a beteg emberi méltósághoz való jogát, tájékoztatásához való jogát, és önrendelkezési jogát.

**3.** 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 egyik legfrissebb 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 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.

**4. Az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése alapján Magyarország az egészséghez való jog érvényesülését – egyéb intézkedések mellett – az egészségügyi ellátás megszervezésével biztosítja.** Az Alaptörvény rendszerében az egészségügyi ellátás, és ezen belül az egészségbiztosítás rendszere intézményvédelmi kötelezettség, amelyből konkrét, alkotmányi szintű, kikényszeríthető alanyi jogok jellemzően nem vezethetők le.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a testi és lelki egészséghez való jog tartalmát és korlátozhatóságát és kimondta, hogy alapvetően nem alanyi jogként, hanem

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 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 alkotmánybíróági 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 Alkotmánybíróóság 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 az Alkotmány rendelkezései és az azt értelmező alkotmánybíróági gyakorlat alapján 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. Figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény szövege e vonatkozásban tételes eltérést nem tartalmaz, pusztán a megnevezésből hiányzik a „legmagasabb szintű” jelző, ezért a fenti megállapításokat jelen kérdés vizsgálata során is figyelembe vettem.

### **III. Az ügy érdemében**

#### **1. A jogvédelmi képviselők jogállása vonatkozásában**

**1.1** Arra már a többször említett 2011-es betegjogi státuszjelentésemben felhívtam a figyelmet, hogy a *betegjogi képviselők* intézményének, mint jogvédelmi pillérnek kiemelt fontossága van a betegjogok gyakorlati érvényesülése, különös tekintettel a betegek jogairól, valamint az egyes jogérvényesítési lehetőségeiről való tájékoztatás szempontjából: ezt mutatja, hogy a legfontosabb keretszabályokat maga az Eütv. II. fejezete tartalmazza.

Az intézmény létrejöttét követően a betegjogi képviselőket pályázat során választották ki, 2000-tól az ÁNTSZ megyei intézeteivel álltak munkavégzésre irányuló jogviszonyban. A betegjogi képviselők önállóan végezték munkájukat, tevékenységüket az Országos Tisztifőorvosi Hivatal által létrehozott Betegjogi Koordinátori Tanács irányította és ellenőrizte. A betegjogi, az ellátottjogi, és a gyermekjogi képviselők működésének feltételeiről szóló 1/2004. (I. 5.) ESZCSM rendelet teremtette meg a betegjogi jogvédő tevékenység jogi alapját. 2004. április 1-jétől, akkor az ÁNTSZ intézményeitől átvett 45 fő betegjogi képviselő a Betegjogi, Ellátottjogi és Gyermekjogi Közalapítvány alkalmazásában folytatta munkáját. Ebben a konstrukcióban a Közalapítvány az ÁNTSZ-el és az Egészségbiztosítási Felügyelettel együttműködve számos gyakorlati jellegű kérdést, illetve jogértelmezési bizonytalanságot tudott tisztázni, orvosolni.

A 1316/2010. (XII. 27.) Korm. határozat a Közalapítványt 2011. április 30-ai határidővel megszüntette, a Kormány a nemzeti erőforrás minisztert bízta meg a Közalapítvány működése feletti szakmai felügyelet gyakorlásával. A Közalapítvány betegjogi jogvédelmi feladatait, így a betegjogi képviselői rendszer működtetését, a betegjogi képviselők foglalkoztatását a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH) vette át, és az NRSZH szervezetén belül kialakított Jogvédelmi Főosztály elsődleges feladata volt 2011 a betegjogi képviselők tevékenységének koordinálása, amelytől az OBDK vette át ezt a hatáskört.

A jogvédelmi képviselőknek rendelkezniük kell a szakkérdések megítéléséhez szükséges szakértelemmel, szerepük a tájékoztatásra, közvetítésre, képviselőre és javaslatételre terjed ki, azaz – helyzetüknél fogva eleve – nem közvetlenül a jogsérelem orvoslására, nincs döntéshozatali jogköre, hatósági jogosítványai. A jogintézmény megléte az aszimmetrikus jogi (különösen az információs) helyzet oldása érdekében elengedhetetlenül fontos. Nemcsak a betegjogi, hanem valamennyi jogvédelmi képviselő esetében alapvető fontosságú, hogy egyfelől biztosítsák a szakigazgatástól, az általuk ellenőrzött, vizsgált intézményrendszerrel *független működést, a szakmai autonómia, befolyásmentesség jogi és anyagi garanciáit*, másfelől a *feladatellátáshoz szükséges kompetenciát, ismereteket*, így különösen figyelemmel tekintetem át alkotmányossági, alapjogi szempontból a Korm. rendelet a jogvédelmi képviselőkkel kapcsolatos rendelkezéseit.

Az OBDK, mint központi hivatal felállítása és a feladat kijelölés, a jogvédelmi képviselők munkájának koordinálásának ide telepítése a független működés szempontjából egyértelmű előrelépés a korábbi megoldáshoz, az NRSZH intézményén belüli elhelyezéshez képest. A központi hivatali jogállás, mint szervezeti megoldás teljesíti azt a minimumszintet, amely elengedhetetlenül szükséges az igazgatástól függetlenített működéshez. Mindezt azzal, hogy az OBDK hatékony működéséhez szükséges folyamatosan biztosítani a jogvédelmi képviselői rendszer fejlesztését célzó, szükséges forrásokat, a kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportokhoz tartozó személyek preventív jogvédelme és a tényleges hozzáférhetőség érdekében. Hangsúlyoznom kell, hogy *a panaszok esetleges hiánya, elmaradása vagy csökkenése ezen a területen különösen nem mérőszáma a hatékony működésnek*, az alacsonyabb küszöbű jogvédelem és segítség ugyanis – az eddigi tapasztalatok alapján – „ördögi kört” indít el, a fórumok csökkenése, a hozzáférhetőség korlátozása visszahat az egyéni panasztételre.

A jogvédelmi képviselők a Korm. rendelet alapján munkaviszonyban foglalkoztathatóak kizárólag, amely kiszámíthatóbb, ugyanakkor nagyobb függőséget is jelent, de önmagában semmi esetre sem tekinthető aggályosnak, a jogalkotó szabadon mérlegelheti, hogy milyen szervezeti megoldást tart hatékonynak, megfelelőnek. Ennek kapcsán nem hagyható figyelmen kívül ugyanakkor álláspontom szerint az sem, hogy az eddigi, esetenként megbízási szerződéssel ügyvédek által ellátott munka során felhalmozott tapasztalatot hasznosítani kell, amiben a nagy tapasztalattal, szakmai tudással rendelkező ügyvédek bevonása szükséges lehet, ha mást nem, akkor a képzés és a továbbképzésben nyújtott segítséggel. *A jogvédelmi képviselők esetében korábban nem volt előírás feltétlenül a munkaviszony, a jelenlegi helyzetben ugyanakkor – az ügyvédi törvénynek is megfelelően – már indokolt az összeférhetetlenség kimondása, ez a megoldás nem tekinthető alapjogilag visszásnak.* Megjegyzem a jogalkotó minden további nélkül választhatott volna másik megoldást is, kellő jogi garanciákkal ugyanis megfelelően biztosítható, hogy a jogvédelmi feladatokat ellátó ügyvédek megfelelően működjenek, ne élhessenek esetleg vissza helyzetükkel a jogi képviselőt illetően.

**1.2** A jogvédelmi képviselők jogállása és alapfeladata kapcsán lényeges rendelkezés a Korm. rendelet 7. § (4) bekezdése, amely azt írja elő, hogy a jogvédelmi képviselő feladatellátása során a betegek, az ellátottak és a gyermekek jogainak érvényesítésével összefüggésben felmerült és a részére megfogalmazott panaszok kezelése során elsődlegesen a beteg, az ellátott, a gyermek

valamint a szolgáltató közötti *megegyezés létrehozására törekszik*, amely a jogszabályi követelmények megfelelő biztosítását, a mulasztás orvoslását, illetve súlyos jogsértés esetén a másik szolgáltatóhoz való áthelyezést. A Korm. rendelet ugyanakkor direkt módon nem mondja ki, legfeljebb közvetve sugallja, hogy egyébként a jogvédelmi képviselő alapfeladata a betegek, a gyermekek, illetve az ellátottak jogainak és érdekeinek védelme, amely *nem egyszerű deklaráció, hanem lényeges alap-iránymutatás az eljárás hangsúlyaira*. Kétségtelen, hogy a jogvédelmi képviselőknek kiemelten fontos szerepe van a felmerült jogsérelmek peren kívüli orvoslásában, illetve az együttműködésre törekvés is meghatározó a munkájukban, de szerepük, már csak az elnevezésből és a feladatokból adódóan korántsem semleges, hiszen éppen a jogi helyzetbeli aszimmetria hívta életre az intézményt. Mindebből következően a jogvédelmi képviselőkről szóló szabályozásnak, akár törvényi szinten (Eütv. és Gyvtv.), akár kormányrendeleti szinten (Korm. rendelet) *rögzítenie kell alapvetésként*, hogy a jogvédelmi képviselőnek mindig az érintett beteg, gyermek, illetve ellátott jogainak és érdekeinek képviselőségét kell szem előtt tartania és ennek figyelembe vételével kell a megegyezésre és együttműködésre törekednie.<sup>101</sup>

*A jogvédelmi képviselők jogállása kapcsán komoly hiányosság, hogy nincs előírva tételesen és egyértelműen, hogy a jogvédelmi képviselőnek eljárása során minden esetben az érintett beteg, gyermek, illetve ellátott jogainak és érdekeinek képviselőségét kell szem előtt tartania*

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogi helyzet jogállamiság és jogbiztonság követelményét sérti, továbbá gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz jogával, az egészségügyi szolgáltatás, ellátás során bekövetkezett jogsérelmeket elszenvedő panaszosok emberi méltósághoz való jogával, egészségügyi önrendelkezési jogával összefüggő alkotmányos visszasságot okoz, mivel a jogsérelem közvetlen, rendszerszintű veszélyét vetíti előre. Ebben a tekintetben nem jelent magyarázatot az sem, hogy a korábbi szabályozás sem tartalmazott ilyen tételes előírást: a jogvédelmi képviselőkre vonatkozó egységes szabályozás során ezt pótolni szükséges.*

**1.3** A jogvédelmi képviselők esetében a feladat ellátásához szükséges szakmai kompetenciák biztosítása szempontjából egyfelől lényeges annak meghatározása, hogy milyen végzettségű személyek számára teszi lehetővé a jogvédelmi képviselői megbízatás elnyerését, másfelől, hogy milyen speciális ismeretek meglétét, képzési és továbbképzési kötelezettséget állapít meg. Egyetértek a miniszterrel abban a tekintetben, hogy a korábbi szabályozáshoz képest előrelépést jelent, hogy a Korm. rendelet immár tételesen meghatározza, hogy milyen felsőfokú végzettség szükséges a jogvédelmi képviselői pályázathoz, továbbá magam is úgy látom, hogy ezen a téren indokolt lehet kiterjesztő módon, szélesebb körben megnyitni a lehetőséget: az önmagában semmi esetre sem probléma például, hogy nem csak a jogi diplomát fogadják el. Lényeges arra rámutatni ennek kapcsán, hogy a jogvédelmi feladatok ellátása során – számos más kompetencia mellett – nagy fontossága van az alapvető jogi ismereteknek, az anyagi jogi szabályok (jogok és kötelezettségek tartalma, hatáskörök és feladatok), illetve a fórumrendszer egészének, egyes elemeinek ismerete (hatóságok, ombudsman, bírósági jogorvoslat lehetősége). Az érintettek által elvárt, a helyzetnek megfelelő jogi tanácsadás ugyanis csak így képzelhető el, ezek ismerete pedig egy gyakorló ügyvéd esetében magától értetődő lehet, de a más területekről érkező diplomások esetében ezen ismeretek megszerzését feltétlenül igazolni szükséges.

Mindebből következően különösen lényeges a jogvédelmi képviselők külön képzése, illetve továbbképzése. A képzés kapcsán kiemelő a Korm. rendelet 5. § (1) és (2) bekezdése, amely alapján a jogvédelmi képviselő foglalkoztatásának további feltétele *a legalább 120 óras jogvédelmi képviselői tanfolyam elvégzése*, és ezt követően a vizsga eredményes letétele. Az

---

<sup>101</sup> Ennek kapcsán lásd még a TASZ álláspontját: [http://tasz.hu/files/tasz/imce/obdk\\_velemenytasz.pdf](http://tasz.hu/files/tasz/imce/obdk_velemenytasz.pdf)

OBDK e tanfolyam megszervezésére olyan egészségügyi, szociális, illetve gyermekvédelmi szakképzést folytató intézményt választ ki pályázat útján, amely szerepel a felnőttképzésről szóló törvényben szabályozott felnőttképzést folytató intézmények nyilvántartásában. Az OBDK a tanfolyamot szervezővel megállapodást köt. Lényeges az is, hogy a Korm. rendelet 5. § (5) bekezdése azt is tartalmazza, hogy a jogvédelmi képviselő *évente legalább egyszer továbbképzésen vesz részt*, melynek időtartama legalább 14 óra és térítésmentes, e továbbképzést pedig az OBDK vagy a képzést is szervező szakképző intézmény végzi. A Korm. rendelet előírja, hogy *a jogvédelmi képviselői tanfolyamra történő jelentkezésről és elvégzésének feltételeiről az OBDK évente közleményt tesz közzé az egészségügyi, valamint a szociális ágazati feladatokat ellátó minisztérium hivatalos lapjában és az OBDK honlapján.*

Önmagában értelemszerűen nem alkotmányossági, hanem szakmai kérdés az, hogy *hány órás, illetve hogyan épül fel a képzési program*, de – figyelemmel a rendszer átalakítására – alapvető fontosságú szempont, hogy a frissen felvett, nem jogász jogvédelmi képviselők rendelkezzenek a szükséges jogi ismeretekkel (meg tudják oldani az eléjük kerülő problémákat). A képzési, illetve a továbbképzési programról jelenleg sem a szaktárca, sem pedig az OBDK hivatalos honlapja nem tartalmaz mindenki számára hozzáférhető információkat, így nem világos, hogy milyen ismeretek átadására kerül sor ezek keretében. Ennek megfelelően – tudomásom szerint – jogvédelmi képviselői képzés, illetve továbbképzés sem indult el, bár az OBDK már közel fél éve működik. A jogvédelmi képviselői feladatok ellátásához az OBDK szakmai segítséget és támogatást nyújt, ennek keretében pedig álláspontom szerint szükséges az, hogy naprakész információk, segédanyagok, anonimizált esettanulmányok, bírósági döntések, alkotmánybírósági határozatok, ombudsmani jelentések, a jó gyakorlatokról szóló ismeretek álljanak a képviselők rendelkezésére. Ezek pedig beépülhetnek majd a képzésbe, továbbképzésbe (folyamatos visszacsatolást biztosítva), másfelől adott esetben az OBDK – amely rendeltetésénél fogva széles körű információkkal rendelkezik – honlapjáról is elérhető, letölthető lehetne.

Tisztában vagyok azzal is természetesen, hogy a Korm. rendelet – a jogbiztonság és a kellő felkészülési idő biztosítása szempontjából helyesen – az *OBDK számára ezen a területen türelmi időt biztosított 2014 januárjáig, illetve júliusáig*. A Korm. rendelet 22. §-a alapján a képesítési előírásokat a rendelet hatálybalépését követően meghirdetett foglalkoztatásra irányuló pályázat esetén kell alkalmazni, a 120 órás tanfolyami végzettséget pedig a 2014. január 1-jét követően kiírt pályázatoknál kell a foglalkoztatás feltételeként kikötni, ezen időpontot megelőzően közzétett pályázatok esetében a jogvédelmi képviselő foglalkoztatásának feltétele az e rendelet hatálybalépését megelőzően előírt tanfolyam és vizsga. Az átmeneti rendelkezések közt szerepel, hogy mentesül a tanfolyami óraszám különbözet és vizsga letétele alól a jogi szakokleveles betegjogi, ellátottjogi és gyermekjogi jogvédői képesítéssel rendelkező személy, illetve ezt a mentesülési esetet leszámítva, 120 órás tanfolyami végzettség hiányában 2014. július 1-jét követően jogvédelmi képviselő nem foglalkoztatható. A képzés, illetve a továbbképzés tekintetében feltétlenül szükséges lenne mielőbb megkezdeni a koordinációs munkát, a felhalmozott szakmai tudás és tapasztalat rendszerezését és feldolgozását (ehhez az éves beszámoló is jól használható), a szakmai előkészítő munkába bevonni a szakmai szervezeteket. Jelentésem e részét – figyelemmel a jogszabályi „türelemre” – figyelemfelhívásnak szánom.

## **2. A jogvédelmi képviselők működése vonatkozásában**

A beérkezett panaszok, illetve a vizsgálatait tapasztalatok kapcsán kiemelt figyelmet szenteltem a jogvédelmi képviselők működésére vonatkozó szabályozás átalakítására, tekintettel arra, hogy ezek alapjaiban határozzák meg a jogvédelem minőségét, hozzáférhetőségét az érintett gyermek, idős és beteg személyek számára. Egyfajta viszonyítási pontot jelentett a korábbi szabályozás, ennek figyelembe vételével a következőkre jutottam.

**2.1** A gyermeki jogok védelmére az ombudsman az intézmény felállítása óta nagy hangsúlyt fektet, elsősorban hivatalból indított vizsgálatokkal. A gyermeki jogok terén általános tapasztalat, hogy közvetlenül a gyermekektől alig érkezik panasz. Ennek okán a gyermeki jogokról szóló, a gyermekeknek és a gyermekekkel foglalkozó szakemberek valamint a tágran értelmezett közvélemény számára a legszélesebb körben történő tájékoztatás és jogtudatosító munka mellett – amelyre Hivatalom 2008 óta fokozott figyelmet fordít, a bentlakásos intézményekben élő gyermekek fokozott védtelensége, kvázi elszigeteltsége, sérülékenysége okán, közvetlen elérésük és a panasztételi jog garantálása kiemelten fontos és szükséges.

Korábbi AJB-2227/2010. számú jelentésemben részletesen foglalkoztam a gyermekekkel szembeni rossz bánásmód egyes aspektusaival, amelynek során is kiemeltem, hogy a gyermekvédelmi észlelő- és jelzőrendszer Gyvt-ben rögzített 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 az áldozattá válásra. Ennek okán különösen fontos, az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségéből fakadóan a szakellátásban élő gyermekek érzelmi, fizikai és pszichikai biztonságának fokozott garantálása.

Ehelyütt merül fel az *intézményes bántalmazás* kérdésköre, amelyről beszélhetünk minden olyan módszer, eljárás, egyéni reakció esetén az intézményi ellátásban élő gyermekkel kapcsolatban, amely bántalmazó, elhanyagoló módon bánik a rábízottal, amely a gyermek egészségi állapotát, biztonságát, fizikai vagy lelki jóllétét veszélyezteti, bármely módon kihatározza, vagy visszaél a gyermekkel, alapvető jogainak érvényesítését akadályozza, ellehetetleníti.<sup>102</sup> Nemzetközi és hazai szakemberek egyértelműen rizikófaktornak tekintik az intézményi elhelyezést az abúzus előfordulásának szempontjából. Természetesen nagyon sokféle intézmény működik és a szakellátásba kerülő gyermekek is különböző háttérrel rendelkeznek. Többek között a szülői gondoskodás valamely okból való hiánya (szülő halála, átmeneti vagy tartós akadályoztatása, gondozási képtelensége, szegénység vagy betegség okozta elhanyagolás, elhagyás) miatt; rossz, bántalmazó szülői bánásmód miatt; fogyatékoság, speciális szükségletek miatt; bentlakásos iskolai elhelyezés okán; bűncselekmény elkövetése miatt; saját hazájából valamely okból történő menekülés következtében; kísérő nélkül menekülteként, vagy más okból elhagyott gyermekként. Ezen okokból, különböző életkorban, lelki, fizikai és mentális állapotban a legkülönbözőbb intézményekbe, gondozási formákba kerülnek a gyermekek.

*Kiemelt jelentőségű éppen ezen tényezők miatt egyénre szabottan, a gyermek jóllétét, igényeit biztosítani, fokozott figyelmet, speciális gondoskodást és védelmet nyújtani* abban a helyzetben, amely eleve sok frusztrációt, egyenlőtlen hatalmi viszonyokat, kirekesztést, sebezhetőséget hordoz egy egészségesen működő, kiegyensúlyozott családi élethez képest. Ehhez járulhat hozzá további nehézségként (és egyben kockázati tényezőként) a segítő személyzet – jó szándékának megléte esetén is – a fenti körülményekből fakadó nehéz helyzetek, problémák kezelésére való képtelensége, megfelelő alap- vagy továbbképzésük hiánya, túlterheltsége, a szakemberek egymás közti egyeztetésének hiánya.

---

<sup>102</sup> Lásd Herczog Mária: Gyermekbántalmazás. Complex Kiadó, Budapest. 2007: 143.

Minél zártabb egy intézmény, annál rosszabbak a kilátások a gyermekek számára, hogy a falak mögött elkövetett és szemtanúként, vagy áldozatként elszenvedett erőszak nyilvánosságra kerüljön, ismertté és vizsgálat tárgyává váljon, amely nemcsak a rövid távú segítség nyújtását, a kártérítés lehetőségét zárja ki, hanem hosszú távon tartja fenn az ellenőrizhetetlen, felelősségre vonás nélkül maradó, legitim bántalmazás szabadságát.

Az intézményi kitagolás, a *de-institucionalizáció* egyre intenzívebb nemzetközi trendjének dacára egyes adatok szerint, mintegy 8 millió gyermek nevelkedik intézményi gondoskodásban világszerte, s több mint 1 millió Közép-Kelet Európában. *Magyarországon semmilyen adat nem áll rendelkezésre arról, hogy az intézményekben élő gyerekek között és sérelmükre milyen gyakorisággal, súlyossággal, jelleggel fordul elő bántalmazás bármely formában, ki az elkövető, holott a gyermekek egymás közötti és a gondozók részéről elkövetett erőszakos cselekmények is fontos jelzései lehetnek az intézményi problémáknak; és annak megismerését követően, ha nem is teljességgel megszüntetni, de annak mértékét és elfogadottságát csökkenteni lehetne.*

Az Európai Bizottság *Daphne III.* programja keretében 2005-ben végzett, és 2009-ben publikált öt ország (Bulgária, Görögország, Lettország, Litvánia, Lengyelország) részvételével zajló, „*Bentlakásos intézményekben élő gyermekek ellen elkövetett szexuális bántalmazásról*” szóló vizsgálat során szociológusok és pszichológusok bevonásával felmérést végeztek az

- (1) intézményekben élő gyermekek,
- (2) korábban ott élő gyermekek,
- (3) az intézményben dolgozók, és
- (4) szakértők körében a gyermekek áldozattá válásáról (hagyományos bűnelkövetés, családon belüli erőszak, kortárs-testvér bántalmazása, szexuális bántalmazás, szemtanúság és indirekt viktimizáció kérdéseiben).

A jelentés többek között arra a következtetésre jutott, hogy az intézményi gondoskodásban élő gyermekek számára nincsen biztosítva a megfelelő védelemhez és gondoskodáshoz való jog: a jelentés adatai bizonyítják azt a tényt, hogy az állami nevelésbe vett, és intézetbe helyezett gyermekeknek nem érvényesül a védelemhez, biztonsághoz és a bántalmazások megelőzéséhez való joguk. Pedig a kutatásban résztvevő országok nemzetközi jogi kötelezettségeik alapján vállalják azt, hogy politikájukban változtatásokat vezetnek be a gyermekvédelmi feladatok megfelelő végrehajtása céljából. A jelentésből kiderül az is, hogy az intézeti gondoskodás következtében gyermek és felnőtt között nem tud egyénre szabott, a bizalmon, szereteten, kötődésen alapuló kapcsolat kialakulni. *Valamennyi országban tapasztalható volt, hogy az intézményi gondoskodásba vett gyermekek véleményének, legjobb érdekének általános elnyomása valós, és komoly problémának tekinthető.*

Nemzetközi tanulmányok, köztük az *ENSZ főtitkárának felkérésére készült, 2006-ban nyilvánosságra hozott átfogó, gyermekek elleni erőszakkal foglalkozó globális tanulmánya*<sup>103</sup> is külön fejezetet szentel az intézményekben élő gyermekek és az erőszak különböző formáinak összefüggéseinek. A tanulmány alátámasztja az intézményekben élő gyermekek abúzusnak való hatványozott kitétségét: például hatszor nagyobb az erőszak előfordulása a bentlakásos intézményekben, mint a nevelőszülői gondoskodásban élő gyermekek esetében, s a szexuális erőszak áldozatává is négyszer nagyobb valószínűséggel válnak az intézményekben élő gyermekek. A tanulmány szerint az intézményekben élő gyermekek sérelmére elkövetett erőszak elfogadottsága következik berögzült viselkedésekből, tradícióból és hozzáállásból valamint a jogalkotás és/vagy jogalkalmazás problémáiból is. A gyermekvédelmi gyakorlatok pozitív

---

<sup>103</sup> <http://www.unviolencestudy.org/>

változásai és a gyermeki jogok terjedő érvényesülése mellett az intézményeket lassan éri el a változás szele. Általános problémát jelent az előbbiekből fakadóan is a segítőszemélyzet alacsony társadalmi megbecsültsége, alulfizetettsége, leterheltsége; az ezekből következő szinte mindenhol érzékelhető kiégettség, a szupervízió és más szakmai segítség hiátusa; a *gyermeki jogokra, a gyermekbántalmazás felismerésére és kezelésére vonatkozó továbbképzés hiánya*. Az intézményekben az elkövetett erőszak látenciája nagyon magas, amelyet tovább ront az, hogy ezeknek az intézményeknek az állam vagy más, külső szerv részéről történő ellenőrzése, monitoringja általában nehézkes vagy bizonyos esetekben egyenesen ellehetetlenül (különösképpen azok, amelyeket magánszervezetek, vagy egyházak működtetnek), amely az elkövetők felelősségre vonásának elmaradását, az erőszak legitimációját és fenntarthatóságát, a rendszerabúzus fokozódását maguk után vonják.

A jelentés egyébek mellett a következő ajánlásokat fogalmazza meg: (1) érzékenyíteni kell az intézmények fenntartóit, működtetőit, vezetőit és személyzetét; (2) az intézményi elhelyezés rendszeres felülvizsgálatát biztosítani kell; (3) *továbbá biztosítani kell a hatékony panasztételi-, kivizsgálási-monitoring mechanizmusokat*.

Hazánkban kiemelt jelentőséget nyert a gyermeki jogok biztosítása azáltal, hogy az ENSZ Gyermek jogairól szóló Egyezménye az 1991-ben a belső jog részévé vált. Az Egyezmény szellemiségének egésze és rendelkezései nyomán a gyermekkor, mint speciális státusz különleges segítséghez és támogatáshoz ad jogot. Továbbá az Egyezmény a családjuktól megfosztott gyermekekkel foglalkozó 20. cikke szerint „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”. Részletesen foglalkozik a gyermek lehető legjobb (mindenek felett álló/legfőbb) érdekével (3. cikk), az erőszak valamennyi formájával szembeni védelemhez való joggal (19. cikk).

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának 13. Átfogó Kommentárja<sup>104</sup>, amely a gyermekek elleni erőszak megelőzéséről szól, a gyermekek bántalmazása elleni küzdelem mellett kiemelten az intézményi és rendszerabúzustól való védelem állami feladatát emeli ki. Továbbá felhívja a figyelmet a nemzeti koordinációs keretszabályozás kialakításának szükségességére is, és részletesen tárgyalja a különböző szakmai szereplők kötelezettségeit, tennivalóit. A Kommentár hangsúlyozza a gyermek véleménye meghallgatásának jelentőségét, és kellő súllyal, rendszerszerűen történő figyelembe vételének jogát valamennyi őket érintő döntéshozatali eljárásban, és azt, hogy a megerősítésük/bátorításuk (empowerment) és részvételük biztosítása valamennyi a gyermekről való gondoskodás és védelem stratégiájának és programjának része kell, hogy legyen.

Különösen fontos az intézményi ellátásban élő gyermekek kapcsán az Európa Tanács bentlakásos intézményekben nevelkedő gyermekek jogairól (2005) számú ajánlása<sup>105</sup>, amely speciális jogként nevesíti, hogy a bentlakásos intézményekben élő gyermekeket gyermekbarát módon tájékoztatni kell a gyermeki jogokról és az intézmény szabályairól, valamint biztosítani kell egy független, pártatlan, azonosítható szervhez való panasztétel jogának gyakorlását a gyermek alapvető jogainak védelme érdekében. A megfelelő és a jogszerű működés elengedhetetlen feltételeként szükséges külső monitoring rendszer alapeleme a független, pártatlan és beazonosítható panasz intézmény működése. Ezen rendelkezések átültetésének előfeltétele a gyermeki jogok ismerete és különösen a panaszjog gyakorlásának biztosítása.

<sup>104</sup> General Comment 13 (2011), the Right of the Child to freedom from all forms of violence.

<sup>105</sup> [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2005\)5&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2005)5&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383)



*Az ENSZ gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekekről szóló Iránymutatása*<sup>106</sup> szerint minden gyermeknek és fiatalnak olyan támogató, védelmező, és gondoskodó környezetben kell élnie, amelyik elősegíti a lehetőségei teljes mértékű kibontakozását. A nem megfelelő szülői gondoskodásban részesülő, vagy a szülői gondoskodást teljes mértékben nélkülöző gyermekek nagymértékben ki vannak téve annak a kockázatnak, hogy számukra nem biztosított az említett gondoskodó környezet. Abban az esetben, ha a gyermek saját családjá, még kellő támogatás esetén sem képes megfelelően gondoskodni a gyermekről, vagy ha elhagyja a gyermeket, illetve lemond róla, *az állam felelőssége a gyermek jogainak a védelme, és a megfelelő alternatív gondozás biztosítása*, az önkormányzatokkal, civil társadalmi szervezetekkel együttműködve, avagy azokon keresztül. *Az állam feladata*, hogy az illetékes hatóságokon keresztül *biztosítsa az alternatív gondozásba került gyermekek biztonságának, jólétének, és fejlődésének az ellenőrzését, és rendszeresen felülvizsgálja a nyújtott gondoskodási forma megfelelőségét.*

A Gyvt. 11/A. § (1) és (2) bekezdése szerint a *gyermekjogi képviselő* ellátja a gyermekvédelmi gondoskodásban részesülő gyermek e törvényben meghatározott jogainak védelmét, és segíti a gyermeket jogai megismerésében és érvényesítésében, valamint kötelességei megismerésében és teljesítésében. A gyermekjogi képviselő kiemelt figyelmet fordít a különleges vagy speciális ellátást igénylő gyermek védelmére. A gyermekjogi képviselő segít a gyermeknek panasz megfogalmazásában, kezdeményezheti annak kivizsgálását, segíti a gyermeket az állapotának megfelelő ellátáshoz való hozzájutásban, a gyermekjóléti szolgálat esetmegbeszélésén, illetve a területi gyermekvédelmi szakszolgálat elhelyezési értekezletén az ezzel kapcsolatos megjegyzések, kérdések megfogalmazásában,

A Gyvt. 11/A. § (4) és (5) bekezdése alapján a gyermekjogi képviselő e célra létrehozott szervezet keretében működik. A gyermekjogi képviselő jogállására és eljárására vonatkozó részletes szabályokat külön jogszabály rendezi. A gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltató tevékenységet végző biztosítja, hogy a gyermek és hozzátartozói a gyermekjogi képviselő személyét és a vele való kapcsolat felvételének módját megismerhessék. Továbbá a Gyvt. 11/A. § (6) és (7) bekezdése azt is rögzíti, hogy a gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmények, illetve szolgálatok vezetői tizenöt napon belül, a fenntartó harminc napon belül, illetve a képviselő-testület vagy a közgyűlés a következő testületi ülésén érdemben megtárgyalja a gyermekjogi képviselő észrevételeit, és az ezzel kapcsolatos állásfoglalásáról, intézkedéséről tájékoztatja őt. A gyermekjogi képviselő a törvény alapján 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, a gyermek érdekében a gyámhatóságnál eljárást kezdeményez.

*A betegjogi, az ellátottjogi és a gyermekjogi képviselő működésének feltételeiről szóló 1/2004. (I. 5.) ESzCsM rendelet a gyermekjogi képviselőre vonatkozó szabályai szerint a gyermekotthonban vagy nevelőszülőnél elhelyezett gyermekek számára fogadóórát tart a gyermekotthonban, illetve a nevelőszülői hálózat működtetőjével egyeztetett helyszínen. Ezt a rendeletet hatályon kívül helyezte a 27/2012. (IX.18.) EMMI rendelet 2012. szeptember 19-től.*

A Korm. rendelet jogvédelmi képviseletre vonatkozó szabályai az OBDK feladatául jelöli, hogy gondoskodjék a betegek, ellátottak és gyermekek külön törvényben meghatározott jogainak érvényesüléséről, védelméről, ezek között közzéteszi a jogvédelmi képviselő elérhetőségét, a szolgáltatónál, illetve a területi irodában meghatározott fogadó órájának beosztását.

A Korm. rendelet 7. §-a szerint a gyermekjogi képviselő a Gyvt.-ben meghatározott feladatainak ellátása során érthető tájékoztatást nyújt a gyermekek részére – figyelembe véve

<sup>106</sup> <http://www.coe.int/t/dg3/children/childrenicare/SOS-ISS%20Guidelines%20Publication.pdf>

korát, érettségét, a felmerült panasz jellegét, súlyát – a panaszával kapcsolatos ismeretekről, segíti, hogy mely személy vagy szerv részére fogalmazhatja meg panaszát, személyesen keresi meg az intézmény vezetőjét, vagy az érdekképviseleti fórum képviselőjét a panasz megválaszolása érdekében. A gyermekjogi képviselőre vonatkozó külön szabályok (11-12.§) szerint a gyermekjogi képviselő a gyermekotthonban vagy a nevelőszülőnél elhelyezett gyermekek számára elérhetővé teszi telefon, email, illetve elektronikus felületű elérhetőségét; valamint évente legalább egy alkalommal részt vesz a gyermekotthonban működő gyermekönkormányzat vagy más gyermek fórum ülésén, ahol tájékoztatja a gyermekeket jogaikról, azok érvényesítésének módjáról, a segítő szervezetekről.

A szakellátásban élő gyermekek szexuális bántalmazásáról szóló AJB-2031/2011. számú vizsgálatom során megkeresett gyermekotthonoktól tájékoztatást kértem egyebek mellett a gyermekek panasztételi joggyakorlásának lehetőségéről és a panaszkezelés módjáról. Ehelyütt a beérkezett válaszokból idézek:

1. *Pécsi Gyermekotthon és Gyermekek Átmeneti Otthona*: „a gyermekotthonban a növendékek panasszal élhetnek, 2010-ben egyszer fordult elő”;
2. *Budapest Főváros Önkormányzatának Aga utcai Gyermekotthona*: „A növendékek panasszal 2010-2011. évben nem éltek.”;
3. *Borsod- Abaúj- Zemplén Megyei Önkormányzat Szociális-és Gyermekvédelmi Központja*: „A gyermekek panasszal fordulhatnak gyámjukhoz, nevelőikhez, illetve a gyermekjogi képviselőkhöz. A gyermekjogi képviselők elérhetősége minden csoportban jól látható helyen ki van függesztve az intézményben. A 2010-2011-es évben panasz nem volt.”;
4. *Budapest Főváros Önkormányzatának József Attila Gyermekotthona*: „Az egyéni panaszra vonatkozó lehetőségeket részletesen a házirend II. rész 16. pontja tartalmazza. A gyermekjogi képviselő elérhetősége a csoportok értesítő tábláján van elhelyezve, a gyermekek és hozzátartozóik a gyermekjogi képviselő személyét és a vele való kapcsolat felvételének módját ismerik. A 2010-2011-es tanévben ilyen panasz nem fordult elő.”;
5. *Budapest Főváros Önkormányzatának Templom utcai Gyermekotthona*: „Az intézményben lakó növendékek fordulhatnak panasszal az intézmény vezetőjéhez, Ifjúsági Önkormányzathoz, Érdekképviseleti Fórumhoz, Gyermekjogi Képviselőhöz, ilyen panasz nem fordult elő 2010-2011-es tanévben.”;
6. *Győr-Moson-Sopron Megyei Önkormányzatának Gyermekvédelmi Központja, Győr*: „Anonim módon panaszláda működik, valamint a gyermekjogi képviselő elérhetősége minden gondozási helyen kifüggesztésre került. Az intézményben érdekképviseleti fórum és gyermekönkormányzat is működik. 2010/2011. évben nem volt ilyen jellegű panasz.”;
7. *Diószeghy Sámuel utcai Általános Iskola, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézmény, Diákotthon és Gyermekotthon, Budapest*: „A gyermekotthon pszichológusát és családgyógyozóját is felkereshetik és rendszeresen fel is keresik a gyermekek. Egyéni panaszaik meghallgatására és orvoslására így mindig van lehetőség.”;
8. *Doborzáni Ferenc Nevelési-Oktatási Központ, Sopron*: „Egyéni panaszra protokoll nincs.”
9. *Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Gyermekvédő Intézet és Gyermekotthon, Szolnok*: „A gyermekek a gyámjukhoz fordulhatnak bármilyen panasszal, aki mint törvényes képviselőjük eljár ügyükben. Bántalmazás esetén is a gyámhoz, de az intézmény szakmai igazgatóhelyetteséhez és az igazgatóhoz is fordulhatnak. A lakásotthonokban ki

van függesztve a gyermekjogi képviselő telefonszáma, elérhetősége, aki minden hétfőn fogadónapot tart az intézményben.”;

10. *Budapest Főváros Önkormányzatának Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatának Gyermekotthona és Befogadó Otthona:* „A szabályozott egyéni panasz lehetőségét a befogadó otthon házirendjének 20. pontja taglalja. A gyermekjogi képviselő elérhetősége minden csoportban jól látható helyen van kifüggesztve.”;
11. *Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kádas György Általános Iskola, Szakiskola, Egységes gyógypedagógiai Módszertani Intézmény, Diákotthon és Gyermekotthon, Kisújszállás:* „Az intézménybe a gyámi tanácsadó (havi rendszerességgel), a gyermekjogi képviselő (2 hetente, elérhetősége, fogadóórája a faliújságon található) rendszeresen ellátogat, biztosítják a lehetőséget a négy szemközti beszélgetésekre.”

Lényeges, hogy sem elméletileg, sem empirikus adatokkal nem igazolható az a következtetés, amely szerint a gyermekek azért nem élnek a panasztételi lehetőséggel, mert nincs panaszra, kérdésre, tanácsadásra igényük és/vagy szükségük. Jól ismertek ugyanis a már említett jelentésekből az olyan jelenségek, mint különböző bántalmazások, kapcsolattartási problémák. A vizsgálati tapasztalatok éppen hogy arra engednek következtetni, hogy a panasztételi lehetőségnek – így a gyermekjogi képviselőhöz fordulás lehetőségének – formális biztosítása helyett a bizalmi kapcsolat létrejöttét elősegítő, a gyermeki jogok vonatkozásában felkészült gyermekjogi képviselők, hatékony, az intézménnyel együttműködő munkára lenne szükség, a panasztétel jogát biztosító nemzetközi előírásoknak való megfelelés érdekében.

Az intézményi fogadóórák megállapított óraszama álláspontom szerint nem tekinthetőek elegendőnek, már csak ahhoz képest sem, hogy a rendelkezésemre álló információk szerint például 30 gyermekotthon működik csak a Fővárosi Önkormányzat fenntartásában, ahol elméletben 2-3 gyermekjogi képviselő dolgozik területi szinten. Érthetetlennek és indokolatlannak tartom a fogadóórák kötelező biztosításának megszüntetését különösen annak a fényében, hogy a szociális ügyekért felelős államtitkár egy korábbi válaszában kiemelte azok hasznosságát. Hangsúlyoznom kell, hogy itt a gyermekvédelmi kötelezettség keretében – mind az Alaptörvényből, mind a Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettségek alapján – az államot fokozott felelősség terheli, így a teherbíró képességre és a költségvetési források végességére való hivatkozás nem megalapozott.

*Ebből következően megállapítom, hogy a korábbi rendeleti szabályozáshoz képest mindez a panaszmechanizmus hatékonyságának további romlását vetíti előre, a védelmi szinthez képest visszalépést jelent, így a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz jogával összefüggő alkotmányos visszásságot okoz.*

**2.2** A már több ízben említett, 2012. szeptember 19-ig hatályos a betegjogi, az ellátottjogi és a gyermekjogi képviselő működésének feltételeiről 1/2004. (I. 5.) ESzCsM rendelet a betegjogi képviselőre vonatkozó külön szabályai között a 7. §-ában rendelkezett arról, hogy a betegjogi képviselő a fekvőbeteg-szakellátást végző egészségügyi szolgáltatónál legalább heti egy napon fogadóórát tart. A hatályos Korm. rendelet 9. § (1) bekezdése értelmében ezzel szemben a betegjogi képviselő az OBDK által meghatározott időtartamban fogadóórát tart a 100 ágyasnál nagyobb kapacitású fekvőbeteg-szakellátást nyújtó szolgáltatóknál. Amennyiben a betegjogi képviselő feladatának ellátásához szükséges, a panaszok kezelésének, illetve a jogok gyakorlásának figyelemmel kísérése érdekében intézménylátogatást végez.

Ahogy a gyermekek esetében, úgy a betegek vonatkozásában (az egyenlő bánásmód, az önrendelkezési jog és végső soron az emberi méltóság érvényesülésének elősegítése céljából) is a kiemelt állami védelmi kötelezettség részét képezi a megfelelő panaszmechanizmus, a segítségnyújtás megszervezése és működtetése, amely nemcsak a jogvédelmi képviselők

intézményének létét, hanem tényleges hozzáférhetőségét is magában foglalja. A korábbi szabályokhoz képest a betegjogi képviselők esetében is jelentős visszalépést jelent, hogy csak meghatározott kapacitású fekvőbeteg-intézményben írják elő a heti fogadóórát.

Nem látom igazoltnak, és indokoltnak azt, hogy miért csak bizonyos ágyszámú fekvőbeteg intézmények esetében biztosított az időszakosan állandó jelenlét, a személyes panasztétel biztosítása. Különösen lényegesnek tartom ezt azzal összefüggésben, hogy számos beteg, így különösen az idős emberek számára gyakran ez az egyetlen lehetőség a panasztételre.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a Korm. rendelet hatályba lépésével kialakult helyzet – a gyermekjogi képviselők esetéhez hasonlóan – a panaszmechanizmus hatékonyságának további romlását vetíti előre, a védelmi szinthez képest visszalépést jelent, így az egészségügyi ellátás során bekövetkezett jogsérelmeket elszenvedő panaszosok emberi méltóságához való jogával, egészségügyi önrendelkezési jogával, tisztességes eljáráshoz, valamint jogorvoslathoz való jogával összefüggő visszásságot okoz, a jogsérelem közvetlen veszélyét idézi elő.*

### **3. Az OBDK jogkörei és feladatai a betegek jogainak védelme területen**

A már több ízben említett betegjogi státuszjelentésben elvi élel állapítottam meg, hogy a *betegek jogainak hatósági védelme sem formailag, sem tartalmilag nem megoldott*, a jogalkotói mulasztás folytán kialakult jogi helyzet alapjogi visszásságot generál. A jelentésemben arra a következtetésre jutottam, hogy betegjogi jogsérelemmel összefüggő kérelmek kezelése, éppen e jogok jellegéből, a jogsérelmet szenvedők jogi helyzetéből adódóan megköveteli egy egymásra épülő, többpilléres jogvédelmi rendszer működtetését, ebből pedig nem hiányozhat a hatósági típusú, független és speciális szakértelemmel rendelkező jogvédő fórum, amelynek döntéseivel szemben bírósághoz lehet fordulni. Jelen pillanatban a jelentésben megfogalmazott ajánlásaim nyomán tett jogalkotási intézkedések csak részben orvosolták a feltárt visszásságokat, létrejött ugyan az OBDK, mint független központi hivatal, de jogkörei csak részlegesen és eshetőlegesen terjednek ki a hatósági jogvédelemre, vagy éppen annak kontrolljára. Az OBDK a Korm. rendelet nyomán dokumentációs feladatai mellett módszertani fejlesztési tevékenységet végez, valamint ellátja a nemzetközi kapcsolatokból és az európai uniós tagságból eredő feladatokat.

Az OBDK lehetőségei a betegek jogainak közvetett vagy közvetlen védelme érdekében alkalmazható jogosítványai alapvetően kimerülnek a tájékoztatásban, javaslatételben. Ez alól kivételt jelent a Korm. rendelet 2. § (2) bekezdésének a) pontja, amely szerint az OBDK ellenőrzi az egészségügyi szolgáltatások hozzáférhetőségét az egészségügyi ellátórendszer betegellátási kapacitásának szabályozására vonatkozó jogszabályok keretei között. Ennek keretében *egyedi ügyekben vizsgálhatja az egészségügyi szolgáltatás hozzáféréssel – így az ellátásszervezéssel, a beutalási renddel, a betegek tájékoztatásával – kapcsolatos szabályok érvényesülését*. E rendelkezésből arra lehet következtetni, hogy az OBDK egyedi ügyben is vizsgálódhat, ugyanakkor arra nézve nem tartalmaz szabályt a Korm. rendelet, hogy az egészségügyi szolgáltatást igénybe vevők hogyan, milyen módon fordulhatnak közvetlenül a hivatalhoz (pl. csak a betegjogi képviselő jelezhet ilyet az OBDK felé). Jelen pillanatban tehát nem látható, hogy az OBDK – túl a már jelzett feladatain – hogyan illeszkedik a betegjogi panaszok kivizsgálását szolgáló mechanizmusba, milyen szerepet tölt be a jogvédelemben.

A miniszter szerint az OBDK esetében más szabályozási filozófiát követtek, illetve az elsődleges feladatot az intézmény felállítása, a sürgős beavatkozást igénylő problémák megoldása jelentette, de a jövőben nem zárta ki a feladatkör bővítését sem. Mindezt elfogadva ismételtelen rá kell mutatnom arra, hogy a panasztörvény rendelkezésein alapuló, lassan három éve „átmeneti” betegjogi jogérvényesítési megoldás nem fenntartható, alapjogi szempontból feltétlenül reformra szorul, amelynek során érdemes kihasználni az OBDK intézménye nyújtotta lehetőségeket.

Egyfelől szükséges volna megteremteni a *hatósági jogvédelmi eljárást* világos eljárási szabályokkal, határidőkkel, illetve jogorvoslati lehetőséggel, másfelől pedig világossá tenni, hogy milyen szerepet szán a jogalkotó ebben az OBDK-nak (például ide telepíti magát a panasztételi lehetőséget vagy az elsőfokú egészségügyi szakigazgatási szerv által hozott határozatok felülvizsgálatát). A jogvédelmi, ezen belül a betegjogi képviselők tevékenységének koordinálása, a dokumentációs, illetve a nemzetközi együttműködés során gyakorolt feladatai feltétlenül alkalmassá tehetik az OBDK-át arra, hogy hatósági jogvédelmi, illetve felülvizsgálati jogkörrel rendelkezzen. Indokolt utalni arra, hogy a hatékony hatósági jogvédelem képes lehet arra, hogy tehermentesítse minden érintett számára lényegesen drágább, hosszadalmasabb bírósági utat.

Végül ezúttal is hangsúlyoznom kell, hogy az egészségügyi szolgáltatásokat igénybe vevő személyek számára már három éve fennálló petíciós jog nem alkalmas arra, hogy kiváltsa vagy pótolja a hatósági jogvédelmi mechanizmust. Mindebben a hozzám a szakigazgatási szervek eljárásával kapcsolatban beérkező egyes panaszok, a civil jogvédő szervektől érkező jelzések, a nemzetközi, európai felmérések alapján *nem tapasztalható előrelépés vagy változás*, ráadásul az újabb átalakítás, az egészségügyi szolgáltatók állami tulajdonba vételét követően kétséges, hogy a hozzáférhetőséggel, az ellátással kapcsolatos panaszok, exponenciálisan csökkennek.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a betegek jogainak hatósági védelme továbbra sem megoldott, a jogalkotói mulasztás folytán kialakult jogi helyzet pedig a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével, továbbá az egészségügyi szolgáltatás, ellátás során bekövetkezett jogsérelemeket elszennedő panaszosok emberi méltóságához való jogával, egészségügyi önrendelkezési jogával, tisztességes eljáráshoz, valamint jogorvoslathoz való jogával összefüggő visszásságot okoz, a jogsérelem közvetlen veszélyét idézi elő.*

## **Intézkedéseim**

A feltárt alapjoggal összefüggő visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében

**I.** az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy – az OBDK főigazgatója véleményének kikérésével – az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központtól szóló 214/2012. (VII. 30.) Korm. rendelet módosításának kezdeményezésével

- 1) tegye egyértelművé az OBDK feladatkörével, a hivatalhoz való közvetlen fordulás lehetőségére, a panasztételre vonatkozó szabályokat és ezzel egyidejűleg és összhangban biztosítsa, hogy a betegjogi panaszokat ne petíciós jog alapján, hanem hatósági eljárás során vizsgálják, a hatóság döntéseivel szemben pedig bírósághoz lehessen fordulni;
- 2) állítsa helyre mind a betegjogi, mind a gyermekjogi képviselők esetében az intézményi fogadóórák kötelező biztosítására vonatkozó kötelezettséget;
- 3) tegye világossá és egyértelművé a szabályozásban, hogy a jogvédelmi képviselőnek tevékenysége során mindig az érintettek jogainak és érdekeinek képviselőletét kell szem előtt tartania és ennek figyelembe vételével kell a megegyezésre törekednie.

**II.** Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ főigazgatóját, hogy a hivatalos honlapon elérhető, illetve más módon hozzáférhető tájékoztatás formájában segítse elő a jogvédelmi képviselőkhez fordulást.

Budapest, 2013. április

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-6027/2012. számú ügyben**  
(Kapcsolódó ügyek: AJB-4514/2012. és AJB-4574/2012.)

Előadók: dr. Ottrok Viktória  
dr. Sárközy István

### **Az eljárás megindítása**

A panaszosok azért fordultak hivatalomhoz, mivel gépjárművük értékesítése után annak ellenére ők szerepelnek a járműnyilvántartásban tulajdonosként/üzembentartóként, hogy eleget tettek a vonatkozó jogszabályban foglalt kötelezettségeiknek, és bejelentették az értékesítés tényét az illetékes hatóságoknál. A panaszosok kifejtették, hogy a parkolási társaságok, valamint az autópálya kezelő által küldött fizetési felszólításokból jutott tudomásukra, hogy a vevők nem tették meg a szükséges lépést, és nem írtatták át nevükre a személygépkocsik tulajdonjogát.

Tekintettel arra, hogy a beadványok alapján felmerült a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének lehetősége, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. §-a alapján vizsgálatot indítottam, és a panaszokat egyesítve vizsgáltam.

A vizsgálat során tájékoztatást kértem a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalától (KEKKH), a Nemzeti Közlekedési Hatóságtól (NKH), a Centrum Parkoló Rendszer Kft., valamint az ER-PARK Kft. vezetőjétől, Dunaföldvár Város jegyzőjétől, Budapest Főváros XX. Kerület Pesterzsébet Önkormányzatának jegyzőjétől, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-dunántúli Regionális Főigazgatóságától, valamint Közép-magyarországi Regionális Adó Főigazgatóságától.

### **Az érintett alapvető jogok**

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye:* „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Magyarország Alaptörvénye 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.” [Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikk (1) bekezdés]

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.)
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.)
- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)
- a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény (Kknyt.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- a közlekedési igazgatási eljárásban történő felhasználhatóságához szükséges kötelező tartalmi elemekről szóló 304/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet (I. Korm. rendelet)
- a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet (II. Korm. rendelet)
- 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 (Föv. Kgy. rendelet)

## **A megállapított tényállás**

A megkeresett szervektől beérkezett válaszok alapján a következő tényállást állapítottam meg.

Az *AJB-6027/2012.* számú ügyben a panaszost az okmányirodában arról tájékoztatták, hogy a megkötött gépjármű adásvételi szerződés „joghatás kiváltására alkalmatlan”, mivel az nem felelt meg a vonatkozó jogszabályban meghatározott tartalmi követelményeknek; ennél fogva az adásvétel ténye sem került átvezetésre.

A *Centrum Parkoló Rendszer Kft.* 2013. január 22-én kelt levelében tájékoztattott, hogy a parkolási társaság a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.), valamint 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 (Főv. Kgy. rendelet) alapján járnak el.

A Kkt. 9/D. § (3) bekezdése szerint a járművek helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánúton, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületeken történő várakozása a tulajdonos, illetve az Ötv. 9. § (5) bekezdésben meghatározott szolgáltató és a várakozási terület igénybevevője közötti polgári jogi jogviszony. *A várakozási díj és a pótdíj megfizetéséért a jármű üzemeltetője felel.*

A felszólító levél kiküldése előtt a parkolási társaság a KEKKH által üzemeltetett járműnyilvántartásból kéri le az adott forgalmi rendszámhoz tartozó üzemeltető (tulajdonos) adatait. A járműnyilvántartásban a panaszos szerepelt üzemeltetőként, ezért az ő címére küldték meg a felszólító levelet. A parkolási társaság kifejtette, hogy a panaszost tekintették üzemeltetőnek, mivel a járműnyilvántartásban az ő neve szerepelt.

A parkolási társaság tájékoztattott, hogy a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény (Kknyt.) 33. § (6) bekezdése alapján a nyilvántartásba bejegyzett jármű eladójának és a jármű új tulajdonosának is kötelessége a tulajdonjog, illetve az üzemeltető személyére vonatkozó változás bejelentése. Kifejtette továbbá, hogy a Kknyt. 33. § (4) bekezdése alapján amennyiben az új tulajdonos az adásvételt nem jelenti be az illetékes hatóságnál, úgy a gépjárművet kivonják a forgalomból.

A parkolási társaság álláspontja szerint az adásvételi szerződés önmagában nem elegendő a tulajdonjog megszűnésének igazolására, tekintettel arra, hogy a tulajdonjog megszűnése kizárólag a KEKKH által üzemeltetett járműnyilvántartásban történő bejegyzés alapján történik.

A parkolási társaság kifejtette, hogy az eladó részéről az adatváltozás bejelentése a közlekedési hatóság részéről csupán regisztratív tevékenység, a bejegyzésnek csak közigazgatási jogi, hatósági jelentősége van, azaz nem lényeges jellegű, jogot keletkeztető aktus. A parkolási társaság álláspontja szerint ebből következik, hogy a közlekedési nyilvántartás adatainak közhitelessége az ellenkező bizonyításig áll fenn. A nyilvántartásban feltüntetett adatokkal szemben a bizonyítás a vevőt terheli, aki az adatok helyességét, valósággal egyezőségét vitatja.

A parkolási társaság kifejtette, hogy a Kknyt. 2. § 9. pontja értelmében „üzemben tartó: a jármű tulajdonosa, illetve akit a jármű jogszerű üzemeltetésére szerződés vagy más hitelt érdemlően igazolt jogcím alapján a járműnyilvántartásba bejegyeztek”.

A Centrum Parkoló Rendszer Kft. tájékoztattott, hogy eljárása során kizárólag a közúti közlekedési nyilvántartásban szereplő adatokat tekinti közhitelesnek, ezért ezen adatok felhasználásával kerül sor a felszólító levél kiküldésére.

A parkolási társaság álláspontja szerint az adásvételt követően az új vevő részéről az átíratás megtörténteig a régi üzemeltető (tulajdonos) nem mentesül felelőssége alól.

A parkolási társaság kifejtette, hogy a megküldött adásvételi szerződés másolata alapján felhívta az új tulajdonos figyelmét, hogy rendezze a gépkocsi pótdíjhátralékát. Mivel az új

tulajdonos a megadott határidőn belül nem rendezte a tartozást, ezért a közhiteles nyilvántartás és a vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján továbbra is a panaszossal szemben érvényesítette a követelését a parkolási társaság.

Az ER-Park Kft. 2013. január 22-én kelt tájékoztatásában megerősítette a Centrum Parkoló Rendszer Kft. választát, tekintettel arra, hogy mindkét kft. vezetését ugyanaz a személy látja el.

A KEKKH 2013. február 11-én kelt levelében tájékoztatott a panasszal kapcsolatos jogszabályi rendelkezésekről. A Kknyt. 9. § (1) bekezdés a), b), e) és f) pontja értelmében a közúti közlekedési nyilvántartás járműnyilvántartása tartalmazza a járműtulajdonos (üzembentartó) adatait.

A Kknyt. 33. § (1) bekezdés b) pontja alapján a nyilvántartásba bejegyzett adatok változásától számított 15 napon belül köteles bejelenteni a jármű új tulajdonosa a bejegyzésre jogosult hatóságnál a szükséges adatokat.

A Kknyt. 33. § (6) bekezdése szerint a nyilvántartásba bejegyzett jármű eladójának és a jármű új tulajdonosának a tulajdonjog, illetve az üzembentartó személyének változás bejelentését teljes bizonyító erejű magánokirattal kell teljesíteni, amely kötelező tartalmi elemeit kormányrendelet állapítja meg.

A közúti közlekedési nyilvántartásba bejegyzett jármű tulajdonjogának, illetve üzembentartó személyének változását igazoló teljes bizonyító erejű magánokiratnak a közlekedési igazgatási eljárásban történő felhasználhatóságához szükséges kötelező tartalmi elemekről szóló 304/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet (I. Korm. rendelet) 1. § c) és d) pontjai határozzák meg a tulajdonjog változás bejegyzése, valamint az üzembentartó személyének változása fogalmát. Ehhez kapcsolódik a KEKKH tájékoztatása szerint a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet (II. Korm. rendelet) 46. § (1) és (3) bekezdése, amelyek a törzskönyvben, a forgalmi engedélyben és a nyilvántartásban tulajdonosként, illetve üzembentartóként feltüntetett természetes és jogi személyek körét határozzák meg.

A jármű tulajdonjogának változása esetén a Kknyt. 9. § (1) bekezdés a), b), e) és f) pontjaiban meghatározott (új) tulajdonosi és (új) üzembentartói adatoknak a *nyilvántartásban történő átvezetésére* – a tényleges és tulajdonjog-változás nyilvántartásba vételére – *kizárólag a jármű új tulajdonosának a közlekedési igazgatósági hatóságnál benyújtott, eljárást kezdeményező kérelme alapján kerülhet sor.*

A KEKKH tájékoztatott továbbá arról is, hogy a jármű új tulajdonosának csatolnia kell a kérelemhez a II. Korm. rendelet 19. melléklete III. pontja szerint a korábbi tulajdonos és a korábbi üzembentartó adataival kiállított törzskönyvet, valamint a forgalmi engedélyt. Mindaddig, amíg ezen okmányokat az új tulajdonos a hatóságnak nem adja át, és a hatóság azokat nem vonja be – vagy ezen okmányok fellelhetőségéről okirattal igazolt, hitelt érdemlő ismerettel nem rendelkezik –, a tulajdonjog-változás nyilvántartásba vételére és a fentiekben említett *új járműokmányok kiadására nincs jogszabályi lehetőség, függetlenül attól, hogy a korábbi tulajdonos a tulajdonjoga megszűnésének tényét a közlekedési igazgatási hatóságnál bejelentette.*

A KEKKH emlékeztetett arra, hogy a Kknyt. 1. § (2) bekezdése szerint a közúti közlekedési nyilvántartás célja azon adatok kezelése, amelyek a tulajdon védelméhez, a közúti közlekedés biztonságának elősegítéséhez és a hatósági okmányok közhitelességének biztosításához fűződő egyéni és közérdek érvényesítéséhez szükségesek.

A közúti közlekedési nyilvántartás *deklaratív jellegű*, azaz a nyilvántartásba adatok bejegyzésére hatáskörrel rendelkező közlekedési igazgatási hatóságok (okmányirodák) eljárása során a bejegyzés a járművel kapcsolatban jogot (kötelezettséget) nem keletkeztet, nem szüntet



meg, csupán az érintett ügyfél (ti. a jármű korábbi és új tulajdonosa) által okirattal igazolt módon a változások tényét regisztrálja. Álláspontja szerint alapkövetelmény, hogy az okmányirodák a jármű tulajdonjog-változására vonatkozóan is a *valóságnak megfelelő* tulajdonosi, üzembehelyezési állapot adatait jegyezzék be a nyilvántartásba, amely adatok alapján kerülhet sor a járműokmányok kiállítására, ezen okmányoknak a *tényleges tulajdonos* és a *tényleges üzembehelyező* részére történő birtokba adására. Alapkövetelményként tartja számon a KEKKH továbbá azt is, hogy a nyilvántartásba bejegyzett adatokat, tényeket – amelyek alapján a járműokmányokat is kiállítják – az eljáró hatóságok rendelkezésére álló okiratok *kétséget kizáróan bizonyítsák*.

Jelen ügyben a Kknyt. 9. § (1) bekezdés a), b), e) és f) pontjának megfelelő, új tulajdonosi (új üzembehelyezési) adatokkal a tulajdonjog-változás tényleges nyilvántartásba vételére a gépjármű jelenlegi tulajdonosának az első fokú közlekedési igazgatási hatóságnál kezdeményezett eljárásban van lehetősége, csatolva az I. Korm. rendeletben meghatározott kötelező tartalmi elemeket tartalmazó teljes bizonyító erejű magánokiratot.

A KEKKH tájékoztatott arról is, hogy a Kknyt. 9. § (1a) bekezdése értelmében a járműnyilvántartás tulajdonváltás esetén – a tulajdonszerző bejelentéséig – tartalmazza a régi tulajdonos által teljesített bejelentés (tulajdonátruházási szerződés) alapján a tulajdonszerzőre vonatkozó 9. § (1) bekezdése szerinti adatokat, a 9. § (3) bekezdése szerint pedig tartalmazza a külön jogszabályban meghatározottak szerint a régi tulajdonos (átruházó) tulajdonjog-változáshoz kapcsolódó bejelentési kötelezettség teljesítésének időpontját.

A Kknyt. 9. § (1a) bekezdésén kívül a II. Korm. rendelet 46. § (2) bekezdése is rendelkezik arról, hogy a forgalmi engedély és a törzskönyv kiadása nélkül a nyilvántartásban fel kell tüntetni a tulajdonszerzőre vonatkozó, a Kknyt. 9. § (1) bekezdésében meghatározott adatokat.

Visszautalt a Hivatal a Kknyt. 33. § (6) bekezdésére, amely szerint a jármű *eladójának is* az I. Korm. rendeletben meghatározott tartalmi elemekkel rendelkező teljes bizonyító erejű magánokirattal kell teljesíteni a jármű tulajdonjogában bekövetkezett változás bejelentését.

A Kknyt. 33. § (4) bekezdése értelmében, ha a jármű tulajdonosa az (1) bekezdés b) pontjában meghatározott kötelezettségének önhibájából nem tett eleget, és a késedelmes teljesítéssel egyidejűleg a mulasztást nem igazolja, a járművet az illetékes hatóság a külön jogszabályban meghatározott időtartamra *kivonja a forgalomból*.

A Hivatal kifejtette továbbá, hogy a 2010. január 1-jén hatályba lépett I. Korm. rendelet *jogalkotói célja* arra irányult, hogy a közúti közlekedési nyilvántartásba bejegyzett jármű tulajdonjogának, illetve üzembehelyező személyének változását igazoló teljes bizonyító erejű magánokirat kötelező tartalmi eleminek jogszabályi meghatározásával *erősítse a járműnyilvántartás adatainak közhitelűségét, naprakészségét*.

Az I. Korm. rendelet 2010 márciusában hatályos 2. § (1) bekezdése értelmében a jármű tulajdonjogában bekövetkezett változás bejelentését a *változástól számított 5 munkanapon belül az eladó tulajdonos* a 3. §-ban meghatározott tartalmú teljes bizonyító erejű magánokirat benyújtásával vagy megküldésével teljesíti. A közlekedési igazgatási hatóság a Korm. rendelet szerinti adattartalmú teljes bizonyító erejű magánokirat alapján a bejelentés tényét és időpontját a nyilvántartásba bejegyzzi. Noha a panaszos a gépjárművet 2010 márciusában értékesítette, az eladás tényét csak 2010 novemberében jelentette be az okmányirodában.

Az I. Korm. rendelet hatályba lépését megelőzően a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 35/2000. (XI. 30.) BM rendelet (BM rendelet) 76/A. § (4) bekezdése előírta, hogy a gépjármű tulajdonjogában bekövetkezett változás bejelentését a változástól számított 15 napon belül, a régi tulajdonos a

tulajdonjog változásáról készült okirat benyújtásával (megküldésével) teljesítette.

A KEKKH álláspontja szerint – különös tekintettel arra, hogy a tulajdonjog változása esetén a régi tulajdonos bejelentési kötelezettségét nem csak az I. Korm. rendelet, hanem már a BM rendelet is szabályozta – *a panaszos bejelentési kötelezettségének elmulasztása*, majd késedelmes – ámde *hiányos – teljesítése is közrejátszott abban, hogy a gépjármű tulajdonos- és üzembentartó változásának bejegyzése nem rendeződött a nyilvántartásban.*

Az I. Korm. rendelet 5. §-a értelmében ha a magánokirat nem felel meg a rendeletben meghatározott tartalmi követelményeknek, azt a közlekedési igazgatási eljárásban történő felhasználás céljából joghatás kiváltására alkalmatlannak kell tekinteni. Ebben az esetben a változás bejelentésére irányuló eljárásban a hatóság elutasítja a nyilvántartásba történő bejegyzést, ugyanakkor felszólítja az ügyfelet a rendeletben meghatározott tartalmi követelményeknek megfelelő teljes bizonyító erejű magánokirat benyújtására, valamint felhívja az ügyfél figyelmét a késedelmes bejelentés jogkövetkezményeire.

A Hivatal kifejtette, hogy az I. Korm. rendeletben meghatározott tartalmi követelményeknek nem megfelelő okirat alapján – tekintettel arra, hogy joghatás kiváltására alkalmatlan – az *okmányirodának el kell utasítania* a járműtulajdonosi (üzembentartói) jogváltozás nyilvántartásba vételének a kérelmét, *de az okirat polgári jogi szempontból a tulajdonjog változás tényét bizonyíthatja.*

A panaszos által megkötött gépjármű adásvételi szerződést igazoló okirat tehát a járműnyilvántartásban történő tulajdonosi adatváltozás bejegyzésének hiányában is bizonyíthatja harmadik személyek felé a panaszos a tulajdonosi (üzembentartói) jogviszonyának megszűnését. A KEKKH hozzátette: noha az ügyintézés során az okmányiroda joghatás kiváltására alkalmatlannak minősítette a tulajdonjog-változást igazoló okiratot, a gépjármű tulajdonjog változásához a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény nem követeli meg a szerződés írásba foglalását.

A KEKKH összegzésképp kifejtette, hogy álláspontja szerint jelenleg nem látja szükségét olyan jogszabály módosításnak, amelyet a panaszos ügye indokoltta tenne.

Az *AJB- 4514/2012.* számú ügyben *Dunaföldvár Város jegyzője* (a továbbiakban: jegyző) arról tájékoztatót, hogy a panaszos az adásvételi szerződés szerint 2010. február 10-én értékesítette a gépjárművét. Az értékesítés ténye – panaszos bejelentése alapján – a gépjárműnyilvántartásban 2010. április 13-án rögzítésre került a dunaújvárosi okmányirodában.

A dunaújvárosi okmányiroda megállapította, hogy a járművet az új tulajdonos 15 napon belül nem íratta a nevére, ezért az ügyet áttette az arra hatáskörrel rendelkező a jegyzőnek további ügyintézésre.

A jegyző az új tulajdonost az átírás elmulasztása miatt hatósági eljárás megindulásáról értesítette, a vevő azonban a felhívás ellenére sem rendezte a jármű átírását, ezért a jegyző a gépjárművet 2010. június 17-én jogerőre emelkedett határozatával ideiglenesen kivonta a forgalomból. A jármű forgalmi engedélyét és a hatósági jelzéseit a vevő – a kötelezés ellenére – nem adta le a hatóságnál. A jegyző arról is tájékoztatót, hogy a hatósági jelzések és a forgalmi engedély elvételére a rendőrség közúti ellenőrzés során lenne jogosult.

A jegyző összegezve megállapította, hogy a hiteles gépjármű-nyilvántartásban egyértelműen kitűnik az új tulajdonos személye, mely a záradék rovatban került feltüntetésre. Az átírás elmulasztásának ténye, valamint a jármű forgalomból való kitiltása szintén a záradékban került feltüntetésre, és ezeket a záradékokat a jogosult hatóságok kötelesek figyelembe venni eljárásuk során. Csak a jármű új tulajdonosa kezdeményezheti az átírást, mindaddig, míg ez nem történik meg, a jármű kitiltott állapotban van.

Arra a kérdésemre, hogy végrehajtási eljárást indított-e a határozatban foglaltak

végrehajtására a jegyző a következő választ adta.

Végrehajtási eljárás keretében eljárási bírság kiszabása mellett, a Ket. 128-130. §-ai alapján van lehetőség a hatósági döntés végrehajtására. *A jegyző korábbi tapasztalatai szerint azonban ezek az intézkedések nem vezettek eredményre*, illetőleg néhány esetben aránytalanul hosszú idő múlva vezettek eredményre. Az eljárási bírság kiszabása nem volt visszatartó erő, mert a bírságot nem is akarták megfizetni, és az érintettek jövedelmi viszonyai általában nem tették lehetővé még a foglalást sem. A Ket. 128. §-a szerinti végrehajtáshoz az ügyintéző személyes jelenléte, lakatos és a kirendelt rendőrhatóság volna szükséges, melyre a polgármesteri hivatalnak nem volt és most nincs kapacitása. Így tehát az ügyben végrehajtási eljárás nem indult.

Mindezen előzmények alapján a Dunaföldvár Város Önkormányzatának képviselő-testülete néhány évvel ezelőtt egyeztetést kezdeményezett a helyi rendőrhatósággal a végrehajtás módjáról, melynek eredményeként a képviselő-testület jogszabály-módosítást kezdeményezett az érintett minisztériumnál. A javaslat arra irányult, hogy a jogerősen kivont járművek esetében, amennyiben a kötelezett a döntésben foglaltaknak a megadott határidőig nem tesz eleget, a végrehajtás elrendelését követően a jármű hatósági jelzéseinek ,illetve a forgalmi engedély leadása vonatkozásában a rendőrhatóság legyen a foganatosító szerv.

A minisztériumnak az önkormányzat részére küldött válasza szerint akkor erre a jogszabály-módosításra nem volt lehetősége. A jogszabály ez irányú módosítására a 2012. január 1-től hatályos II. Korm. rendelet 97. § (1) bekezdés d) pontjával került sor, azaz a közúti közlekedés során ellenőrzött gépjárműnél a nyilvántartás szerint kivont gépjárműről a hatósági jelzést és forgalmi engedélyt a rendőrhatóság a helyszínen elveheti, és megküldi az érintett közlekedés-igazgatási hatóságnak.

A jegyző megítélése szerint a jogerősen kivont gépjárművek esetében a meghatározott cselekmény végrehajtása csak a rendőrség közreműködésével lehet hatékony. Eszközeik, jogi lehetőségeik alapján egy újabb jogszabály-módosítást követően, nagy valószínűséggel kevesebb, műszakilag alkalmatlan, biztosítás hiányában és átírás nélkül közlekedő autó lenne a közutakon, veszélyeztetve ezzel, más közlekedők testi épségét, életét.

A jegyző kiemelte azt is, hogy a járművel kapcsolatos szabályszegések esetén az intézkedő hatóságok jogosultak és kötelességük is a járműnyilvántartás ellenőrzése, melynek során egyértelműen megállapítható, hogy az érintett járműnek ki a jelenlegi tulajdonosa és a jármű forgalomban van-e. Álláspontja szerint a volt tulajdonossal szemben alkalmazott szankciók nem jogszerűek.

A személygépkocsi tulajdonjoga átvezetésének elmulasztása kapcsán a jegyző lelettel értesítette a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-dunántúli Regionális Igazgatóságát (a továbbiakban: NAV), mivel a vevő a visszerthes vagyónátruházási illetéket sem fizette meg. Az okmányiroda által felvett lelet alapján a NAV fizetési meghagyással 27 000 Ft gépjármű vagyonszerzési illeték, továbbá 25 000 Ft mulasztási bírság megfizetésére kötelezte a vevőt. Mivel az adózó a fenti összegeket nem fizette meg, az adóhatóság azokat 2010. november 30-án végrehajtás alá vonta.

A végrehajtási eljárás során az adóhatóság vagyonsfeltárást végzett, amelynek eredményeképp megállapította, hogy az adós foglalható gépjárművel, illetve nyilvántartott ingatlantulajdonnal nem rendelkezik, letiltható jövedelme nincs, gazdasági társaságban üzletrésszel nem bír, illetve a pénzforgalmi számlaszáma terhére kibocsátott hatósági átutalási megbízások eredménytelenek voltak.

Az adóhatóság helyszíni eljárást folytatott le, amelynek keretében megállapította, hogy az adós lakóhelyén évek óta nem tartózkodik, onnan ismeretlen helyre távozott. Az adós tartózkodási helyének felkutatása érdekében az eljáró szakterület megkereste Dunaföldvár Város

Polgármesteri Hivatal Jegyzőjét. A tájékoztatás szerint az adós lakcím nélkülüként szerepel a nyilvántartásban.

Tekintettel arra, hogy az állami adóhatóság teljes körűen lefolytatta a pénzforgalmi, adminisztratív, illetve helyszíni végrehajtási cselekményeket, ám azok eredményre nem vezettek, a végrehajtási szakterület az adós tartozását 2010. december 8. napján behajthatatlannak minősítette. A behajthatatlanság félévenkénti felülvizsgálatai során megállapítást nyert, hogy az adós vagyoni helyzetében változás azóta sem következett be. Összefoglalva tehát a jogerős fizetési meghagyással előírt összegek végrehajtása sikertelennek bizonyult.

Megkeresésemre a *Nemzeti Közlekedési Hatóság* (a továbbiakban: NKH) elnöke a következőkre hívta fel a figyelmemet.

A Kknyt. 33. § (1) bekezdés b) pontja értelmében: „a nyilvántartásba bejegyzett adatok módosítására okot adó körülmény bekövetkeztétől számított 15 napon belül köteles bejelenteni a bejegyzésre jogosult hatóságnál:

b) a jármű új tulajdonosa a jármű tulajdonjogának, a tulajdonos az üzemben tartó személyének, valamint a járműokmányokban megjelölt műszaki adatoknak a változását”.

Az időközben hatályon kívül helyezett BM rendelet 2010 áprilisában hatályos 76/A. § (6) bekezdése szerint amennyiben a járműnyilvántartás szerinti tulajdonos bejelenti, hogy a járművet elidegenítette vagy a közlekedési igazgatási hatóság egyéb okból észleli a változást, és az új tulajdonos a bejelentési kötelezettségének a külön jogszabályban megjelölt határidőn belül nem tett eleget, és azt a bejelentésre történő felhívás kézhezvételét követően három munkanapon belül nem pótolja, vagy az utólagos bejelentés során hitelt érdemlően nem igazolja, hogy a jármű tulajdonjogában bekövetkezett változás bejelentési kötelezettségének önhibáján kívüli okból nem tudott eleget tenni, a közlekedési igazgatási hatóság a járművet hivatalból, határozattal kivonja a forgalomból és azt a nyilvántartásba bejegyzi.”

A tulajdonjog változás nyilvántartásba vétele csak akkor teljesíthető, ha a kérelem, továbbá az ahhoz csatolandó, bemutatandó okiratok, igazolások megfelelnek a külön jogszabályban meghatározott feltételeknek. (I. Korm. rendelet)

A II. Korm. rendelet 19. számú melléklet III. pontja alapján a tulajdonjog-változás nyilvántartásba vételét kezdeményező ügyfélnek (az új tulajdonosnak) a kérelméhez – többek között – csatolnia kell a jármű korábbi tulajdonosa nevére kiállított törzskönyvet és forgalmi engedélyt is. Addig, amíg a Kknyt. 33. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott új tulajdonos e bejelentési kötelezettségének nem tesz eleget, a jármű tulajdonjogának átírása jelen jogszabályi keretek között nem lehetséges. Az NKH tájékoztatása szerint az új tulajdonosi *adatok* nyilvántartásban történő *átvezetése „hivatalból”* ezen ügyfél bejelentési kötelezettségének teljesítése nélkül *azért nem lehetséges, mert a nyilvántartásban szereplő tulajdonosi adatok a harmonizált adattartalmú forgalmi engedélynek, továbbá a törzskönyvnek is adattartalmát képezik.* E megváltozott adatok nyilvántartásban történő bejegyzésével egyidejűleg megvalósuló járműokmány-cserékkel biztosított, ugyanis a nyilvántartási és az annak alapján kiállított okmányokban szereplő adatok szinkronitása.

A közúti közlekedési nyilvántartás nem konstitutív, hanem *deklaratív* jellegű nyilvántartás, tehát az e nyilvántartásba történő adatbejegyzés tulajdonjogot és egyéb jogviszonyt nem keletkeztet és nem szüntet meg, csupán deklaratív jelleggel a már megszerzett jogot vagy jogviszonyt, illetve azok megszűnését a közlekedési igazgatási eljárás során bemutatott vagy becsatolt okiratok alapján utólag regisztrálja. A nyilvántartás jelenlegi adattartamától függetlenül a panaszos, mint a jármű eladója, a korábbi tulajdonjogának lezárását a rendelkezésre álló okirattal – adásvételi szerződés – tudja bizonyítani.

A Kknyt. 19. § (1) bekezdés n) pontja szerint a nyilvántartásból igényelheti a helyi

önkormányzat, illetve a várakozásdíj-fizetési kötelezettség teljesítésének ellenőrzésére, a várakozási díj és a pótdíj beszedésére általa megbízott, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 9. § (5) bekezdésben meghatározott szolgáltató a várakozási díj meg nem fizetése esetén a jogszerű parkolás megállapítása érdekében a Kknyt. 8/A. § g), h), és k) pontjaiban, valamint a díj és a pótdíj behajtása érdekében a Kknyt. 9. § (1) bekezdésében, a (2) bekezdés a), b), d) és e) pontjaiban, továbbá a (3) bekezdésben megjelölt adatokat.

A Kknyt. 9. § (1) bekezdése alapján a járműnyilvántartás tartalmazza a járműtulajdonos *a) természetes személyazonosító adatait, b) lakcímét, egyéni vállalkozó esetében kérelmére székhelyét, telephelyét, d) külföldi esetén állampolgárságát, továbbá a jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, e) megnevezését, f) székhelyének (telephelyének) címét, g) cégjegyzék-, illetőleg nyilvántartási számát.*

Tehát amíg korábban a járműnyilvántartás a régi tulajdonos (átruházó) tulajdonjog-változáshoz kapcsolódó bejelentési kötelezettség teljesítésének időpontját tartalmazta, a Kknyt. 2012. január 1-jei hatállyal kiegészített 9. § (1a) bekezdése értelmében ugyanakkor a járműnyilvántartás tulajdonosváltás esetén – a tulajdonszerző bejelentéséig – tartalmazza a régi tulajdonos által teljesített bejelentés (tulajdon-átruházási szerződés) alapján a tulajdonszerzőre vonatkozó 9. § (1) bekezdése szerinti adatokat.

Arra is felhívta a figyelmemet az NKH elnöke, hogy az egyes közlekedési tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CXIX. törvény 40. §-a – 2012. augusztus 7-i hatállyal – többek között kiegészítette a Kknyt. 19. § (1) bekezdés n) pontját, valamint p) pontját, amelynek értelmében az itt nevesített adatkérők (pl. parkolási társaságok, autópálya kezelő) jogosultakká váltak a Kknyt. 9. § (1a) bekezdésben meghatározott adatok igénylésére.

Az *AJB-4574/2012.* számú ügyben Dunaharaszti Város Polgármesteri Hivatal Okmányirodája a 2010. november 9-én kelt végzésével megküldte a jármű értékesítéséről szóló 2010. október 20-án kelt tulajdonjog átruházási szerződés másolati példányát Budapest Főváros XX. kerület Önkormányzata jegyzőjének.

A járműnyilvántartás adataiból megállapította a jegyző, hogy a panaszos az eladás bejelentési kötelezettségének 2010. október 26-án eleget tett. A szerződés alapján a járművet megvásároló kft. a bejelentési kötelezettségének nem tett eleget, ezért a jegyző a közlekedési igazgatási eljárást megindította, valamint a vevő képviselője részére idézést küldött. A kft. székhelyére kipostázott küldemények „nem kereste” jelzéssel érkeztek vissza, így beállt a kézbesítési vélelem.

A járműnyilvántartás adataiból kitűnik, hogy a jármű nem rendelkezik érvényes kötelező gépjármű-felelősségbiztosítással, ezért a 2011. december 15-én jogerőre emelkedett határozattal a járművet a jegyző kivonta a forgalomból, és egyúttal kötelezte a vevő képviselőjét a jármű forgalmi engedélyének és hatósági jelzésének leadására, valamint tájékoztatta arról, hogy a járművet ismételten forgalomba helyezni csak a tulajdonjog rendezése és a jogszabályban meghatározott feltételek teljesítését követően lehetséges.

A kft. székhelyére kipostázott határozat szintén „nem kereste” jelzéssel érkezett vissza. A Céginformációs és az Elektronikus Cégeljárásban Közreműködő Szolgálat által rendelkezésre bocsátott cégkivonat alapján a kft. 2011. július 21-i kezdettel felszámolás alatt áll. A felszámoló tájékoztatta a jegyzőt arról, hogy a kft. iratanyagával és vagyontárgyaival nem rendelkezik, mivel azokat a társaság volt képviselője nem adta át, ezért a határozatban foglalt kötelezettségének nem tud eleget tenni.

A panaszos 2012. március 29-én kelt levelével megküldte a jármű értékesítéséről készült szerződés másolatát, valamint kérte a „kényszerátírás elvégzését”.

A jegyző a 2012. május 19-én jogerőre emelkedett határozattal elrendelte a jármű

forgalomból történő ideiglenes kivonását 2 hónap időtartamra a bejelentési kötelezettség elmulasztása miatt, és kötelezte a kft. korábbi képviselőjét a forgalmi engedély és a hatósági jelzések leadására, mely kötelezettségének nevezett a mai napig nem tett eleget.

A hatályos jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően lefolytatott hatósági eljárás alapján a járműnyilvántartás tartalmazza a jármű forgalomból történő kivonásának tényét mindkét kivonási ok tekintetében. A jármű 2011. december 15-i kezdettel a forgalomból kivonás hatálya alatt áll a kérelemre történő ismételt forgalomba helyezésig. Az új tulajdonos bejelentési kötelezettségének teljesítéséig a jármű a járműnyilvántartásban az eladó nevében szerepel a „tulajdonos által bejelentett változás” záradékának bejegyzésével, mely záradék tartalmazza az új tulajdonos nevét, székhelyét és tulajdonjogának kezdetét. A záradék tartalmára vonatkozó lekérdezést a rendszer más eljáró szervek részére nem minden esetben teszi lehetővé.

Amíg a jármű új tulajdonosa nem kérelmezi a tulajdonjoga nyilvántartásba vételét, addig a jármű előző tulajdonosa a korábbi jogviszony megszűnését a rendelkezésre álló tulajdonjog átruházási szerződéssel tudja igazolni. A járműnek a Kft. nevére történő átírása az ügyfél kérelmére induló eljárás, melyre a II. Korm. rendeletben meghatározott feltételek teljesítését követően kerülhet sor.

## **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, 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.

Jelen ügyben megállapítható, hogy a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala, a Nemzeti Közlekedési Hatóság, valamint Dunaföldvár Város Jegyzője, az Ajbt. 18. (1) bekezdés a) pontja értelmében közigazgatási szervnek, a Centrum Parkoló Rendszer Kft., valamint az ER-Park Kft. az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja alapján közszolgáltatónak minősülnek, 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 Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jobbiztonság. A jobbiztonság az állam köteleességévé 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, ABH 1995, 376, 383.]

Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos 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 tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből 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 is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [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.

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 eljárési 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].

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

A közúti közlekedési nyilvántartás adattartalmáról, a járművek tulajdonjogával kapcsolatos okmányok adattartalmáról – így a gépjárművek tulajdonváltásával kapcsolatos teendőkről is – a Kknyt. rendelkezik.

A *járműnyilvántartás* a Kknyt. 2. § 2. pontja értelmében a járműtulajdonos (üzembentartó), a közúti közlekedésről szóló külön törvény alapján nyilvántartott jármű, illetve a járműokmány adatait, valamint az adatokban bekövetkezett változásokat (történeti állomány) tartalmazó nyilvántartás.

A Kknyt. 2. § 9. pontja szerint *üzembentartó*: a jármű tulajdonosa, illetve akit a jármű jogszerű üzemeltetésére szerződés vagy más hitelt érdemlően igazolt jogcím alapján a járműnyilvántartásba bejegyezték.

A járműnyilvántartás tartalmazza a járműtulajdonos (üzembentartó) adatait, így – többek között – természetes személyazonosító adatát, lakcímét, a jogi személy vagy a jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság megnevezését, székhelyét, telephelyét. [Kknyt. 9. § (1) bekezdés]

A Kknyt. 9. § (1a) bekezdése szerint a járműnyilvántartás tulajdonváltás esetén – *a tulajdonszerző bejelentéséig* – tartalmazza a *régi tulajdonos* által teljesített bejelentés (tulajdonátruházási szerződés) alapján a tulajdonszerzőre vonatkozó 9. § (1) bekezdése szerinti adatokat.

A járműnyilvántartásban bekövetkező adatok változását – pl. a gépjármű eladását –

követő teendőkről a Kknyt. 33. §-a rendelkezik. Ennek értelmében a nyilvántartásba bejegyzett adatok módosítására okot adó körülmény bekövetkeztétől számított *15 napon belül köteles bejelenteni* a bejegyzésre jogosult hatóságnál *a jármű új tulajdonosa* a jármű tulajdonjogának, a tulajdonos az üzembentartó személyének, valamint a járműokmányokban megjelölt műszaki adatoknak a változását.

A Kknyt. 33. § (4) bekezdése szerint, *ha a jármű új tulajdonosa* a bejelentési kötelezettségének *önhibájából nem tett eleget*, és a késedelmes teljesítéssel egyidejűleg a mulasztást nem igazolja, a járművet az illetékes hatóság a külön jogszabályban meghatározott időtartamra *kivonja a forgalomból*.

A jármű eladójának és az új tulajdonosának a tulajdonjogban bekövetkezett változás *bejelentését teljes bizonyító erejű magánokirattal* kell teljesíteni, amelynek *kötelező tartalmi elemeit* kormányrendelet állapítja meg. [Kknyt. 33. § (6) bekezdés] A jármű tulajdonjog változását igazoló teljes bizonyító erejű magánokirat kötelező tartalmi elemeket az I. Korm. rendelet 3. §-a sorolja fel:

- a) a jogügylet ingyenes vagy visszterhes jellegének meghatározása;
- b) a jogügylet tárgyát képező jármű azonosító (rendszám, alvázszám) és gyártmány adatai;
- c) a felek természetes személyazonosító adatai (családi és utóneve; születési helye és ideje; anyja születési családi és utóneve), állampolgársága (hontalansága), a személyazonosságát igazoló okmány típusa, sorszáma, lakcíme; jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetében a szervezet megnevezése, képviselőjének neve, székhelyének (telephelyének) címe, cégjegyzék-, illetőleg nyilvántartási száma;
- d) a járműhöz tartozó okmányok (forgalmi engedély és törzskönyv) sorszáma, az okmányok átadásának-átvételének ténye, időpontja;
- e) a járműnek a vevő birtokába kerülési időpontja, valamint a birtokba vételkor a kilométerszámláló műszer által jelzett érték (km-óra állás);
- f) a tulajdonjog változás hatálybalépésének napja;
- g) a felek nyilatkozata, mely szerint mindkét fél teljesíti bejelentési kötelezettségét a közlekedési igazgatási hatóságnál a tulajdonjog változás hatálybalépését követő, jogszabályban meghatározott határidőn belül;
- h) a felek nyilatkozata arról, hogy ismerik a bejelentés nyilvántartásba történő bejegyzéséhez fűződő joghatásokat, valamint a bejelentés elmaradásának, illetve bejelentési kötelezettség késedelmes teljesítésének jogkövetkezményeit.

Az I. Korm. rendelet a teljes bizonyító erejű magánokirat definícióját illetően a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényben (Pp.) meghatározott fogalomra utal vissza. A Pp. 196. §-a 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 az alábbi feltételek valamelyike fennáll:

- a) a kiállító az okiratot sajátkezűleg írta és aláírta;
- b) két tanú az okiraton aláírásával igazolja, hogy a kiállító a nem általa írt okiratot előttük írta alá, vagy aláírását előttük sajátkezű aláírásának ismerte el; az okiraton a tanúk lakóhelyét (címét) is fel kell tüntetni;
- c) a kiállító aláírása vagy kézjegye az okiraton bíróilag vagy közjegyzőileg hitelesítve van;
- d) a gazdálkodó szervezet által üzleti körében kiállított okiratot szabályszerűen aláírták;
- e) ügyvéd (jogtanácsos) az általa készített okirat szabályszerű ellenjegyzésével bizonyítja, hogy a kiállító a nem általa írt okiratot előtte írta alá, vagy aláírását előtte saját kezű aláírásának ismerte el, illetőleg a kiállító minősített elektronikus aláírásával aláírt



elektronikus okirat tartalma az ügyvéd által készített elektronikus okirattal megegyezik;

- f) az elektronikus okiraton kiállítója minősített elektronikus aláírást vagy minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú elektronikus aláírást helyezett el.

A II. Korm. rendelet határozza meg a járművek forgalomban való részvételeinek feltételeit. A II. Korm. rendelet 42. § (1) bekezdése szerint a közúti közlekedés szabályairól szóló rendeletben meghatározott járművel [...] közúti forgalomban akkor lehet részt venni, ha forgalomba helyezték, vagy ideiglenes forgalomban tartását engedélyezték. A járművet akkor lehet forgalomba helyezni, ha a tulajdonjog megszerzését eredeti okirattal vagy eredeti hitelesített másolatával igazolták, vagy, ha az nem magyar nyelven került kiállításra, annak hiteles, magyar nyelvű fordítását a kérelemhez csatolták. [A közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet (KRESZ).]

A II. Korm. rendelet 88. § (1) bekezdése értelmében a *forgalmi engedély*, az ideiglenes forgalomban tartási engedély, valamint a lassú járműre, annak pótkocsijára és a négykerekes segédmotoros kerékpárra kiadott igazolólap, olyan hatósági engedély, amely a jármű közúti forgalomban történő részvételének jogszerűségét igazolja. A közúti forgalomban a forgalmi engedélyben feltüntetett műszaki érvényességi időpontjáig lehet *jogszerűen részt venni*. [II. Korm. rendelet 89. § (2) bekezdés] A II. Korm. rendelet 100. § (5) bekezdése szerint a forgalomból – kérelemre vagy hivatalból – ideiglenesen kivont járművel a kivonás időtartama alatt a közúti *forgalomban nem lehet részt venni*.

E rendelkezésekre való tekintettel a jegyző által elrendelt ideiglenes forgalomból történő kivonás ideje alatt – feltehetőleg – a jármű *új tulajdonosa* követett el folyamatos *jogsértést* azzal, hogy a forgalomból történő kivonás ellenére használta a járművet. A jogszerűtlen használat azonban csak a járművek helyszíni ellenőrzésével és/vagy körözés elrendelésével lehet egyértelműen kiszűrni.

A helyszíni ellenőrzéssel összefüggésben a II. Korm. rendelet 96. § (1) bekezdése rendelkezik azon esetekről, amikor az ellenőrző hatósági személy a helyszínen elveszi a forgalmi engedélyt. Ebben az esetben is tehát helyszíni ellenőrzésre van szükség, hogy fény derüljön az új tulajdonos mulasztására, hogy nem tett eleget változás bejelentési kötelezettségének, ezáltal a járműnyilvántartás – közhitelessége ellenére – valótlan adatokat tartalmaz, ezáltal a *jogbiztonság*, illetve a *tisztességes eljárás*hoz való jog alapelveivel összefüggő *visszásságot okozva*.

A II. Korm. rendelet 100. § (8) bekezdése értelmében a közúti forgalomból történő ideiglenes kivonás időtartamának lejárata követően a jármű a közúti forgalomban külön közlekedési igazgatási eljárás nélkül részt vehet, *feltéve, hogy az ahhoz szükséges egyéb jogszabályi feltételeknek megfelel*. A beadványokban feltárt esetek *egyikében sem teljesült azon jogszabályi feltétel*, hogy a Kknyt. 33. §-ában foglaltak szerint a jármű új tulajdonosa 15 napon belül köteles bejelenteni a bejegyzésre jogosult hatóságnál a jármű tulajdonjogának, a tulajdonos az üzembentartó személyének, valamint a járműokmányokban megjelölt műszaki adatoknak a változását.

A II. Korm. rendelet 101. § (1) bekezdése értelmében a közlekedési igazgatási hatóság – a *kivonási okot észlelő hatóság értesítése alapján* – a jármű forgalomból történő kivonását *hivatalból rendeli el* a 96. § (1) és (9) bekezdéseiben meghatározott esetekben, *továbbá, ha*

- a) a jármű tulajdonosa vagy üzemben tartója a *gépjárműadó fizetési kötelezettségének nem tett eleget*, és a jármű forgalomból történő kivonását az *adóhatóság kérte*,
- d) a járműnyilvántartás és a kötvénynyilvántartás kötvénynyilvántartó szerv általi *negyedéves összevetésével*, vagy az ellenőrzésre jogosult hatóság eljárása során

megállapítást nyer, hogy a gépjárműre *nincs érvényes kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási fedezet*, kivéve, ha a járművet a gépjármű-felelősségbiztosítás kötési kötelezettség alól a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló törvény alapján mentesítették,

- j) 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 II. Korm. rendelet 101. § (1) bekezdés j) pontjában említett eset is felveti a jogbiztonsággal, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság megvalósulását, mivel *a járműnyilvántartás szerinti üzembentartó nem egyezik meg a valós üzembentartóval, tekintettel arra, hogy a jármű vevője (üzembentartója) nem tett eleget az átírási, bejelentési kötelezettségének.*

A II. Korm. rendelet 102. § (1) bekezdése rendelkezik arról, ha a jármű tulajdonjogának jogszerű megszerzője a bejelentési kötelezettségét annak keletkezésétől számított 15 napon túl, késedelmesen teljesíti, a közlekedési igazgatási hatóság a tulajdonjogot bejegyzi a nyilvántartásba, a forgalmi engedély, valamint a törzskönyv kiadására intézkedik, egyben a szabályszegés tényéről értesíti a szabálysértési hatóságot. Ebben az esetben az adóhatóság mulasztási bírságot szab ki.

Az itt vázolt eset is az új tulajdonos *bejelentését feltételezi* – még ha a bejelentés késedelmes is – *és szankcionálja*. Ez a szankció álláspontom szerint nem alkalmas arra, hogy az új tulajdonost jogkövető magatartásra utasítsa. Mindazonáltal amennyiben az új tulajdonos elmulasztja bejelenteni a tulajdonjog-változást, a vonatkozó jogszabályok – álláspontom szerint – *jelenleg nem tartalmaznak olyan hatékony szankciót*, amely előmozdítaná a tulajdon-változás bejelentését, megerősítve ezáltal a járműnyilvántartás adatainak közhitelességét.

A járművet a hivatalból indult eljárás során a forgalmi engedély és a hatósági jelzés bevonásával ideiglenesen lehet a forgalomból kivonni. Az ideiglenes kivonás egyes eseteire vonatkozó időtartamokat a 103. § állapítja meg részletesen.

A járművek tulajdonjog-változásának nyilvántartásba vételéhez szükséges okmányokat 19. melléklet III. pontja sorolja fel. Ennek értelmében a jármű új tulajdonosának csatolnia kell a korábbi tulajdonos és a korábbi üzembentartó adataival kiállított törzskönyvet, valamint a forgalmi engedélyt. A KEKKH kifejtette, hogy amíg ezeket az okmányokat az új tulajdonos a hatóságnak nem adja át, és azokat a hatóság nem vonja be, a tulajdonjog-változás nyilvántartásba vételére nincs jogszabályi lehetőség – függetlenül attól, hogy a korábbi tulajdonos a tulajdonjoga megszűnésének tényét a közlekedési igazgatási hatóságnál bejelentette.

Az *AJB-4514/2012.* számú ügyben a jegyző kifejtette, hogy a korábbi tapasztalatai szerint a végrehajtási eljárás egyáltalán nem, illetőleg néhány esetben aránytalanul hosszú idő múlva vezetett eredményre. Az eljárási bírság kiszabása nem volt visszatartó erő, mert a bírságot a kötelezettek nem is akarták megfizetni, és az érintettek jövedelmi viszonyai általában nem tették lehetővé még a foglalást sem. A Ket. 127. § (2) bekezdése értelmében, amikor a jegyző megállapította, hogy a végrehajtható döntésben elrendelt kötelezettség teljesítése határidőre nem teljesült, vagyis az új tulajdonos nem tett eleget bejelentési kötelezettségének meg kellett volna indítania a végrehajtási eljárást. A járművet kivonta ugyan a forgalomból, ez azonban – ahogy azt már kifejtettem – sok esetben nem bizonyul hatékony szankciónak. Annak ellenére, hogy álláspontom szerint a jegyző a hivatalból megindított eljárások esetén nem mérlegelheti, hogy megindítja-e a végrehajtást vagy sem, valóban bekövetkezhetnek olyan esetek, amikor a végrehajtás sem vezet eredményre.

Ahogy azt az NKH elnöke is kifejtette, 2012. január 1-jétől a járműnyilvántartás

tulajdonosváltás esetén – a tulajdonszerző bejelentéséig – tartalmazza a régi tulajdonos által teljesített bejelentés alapján a tulajdonszerzőre vonatkozó adatokat, és ezek az adatok 2012. augusztus 7-e óta a parkolási bírságot kiszabó szervek, valamint az autópálya kezelő számára is hozzáférhetőek. Megítélésem szerint ez sem a leghatékonyabb megoldás a probléma kezelésére, hiszen könnyen előfordulhat egy olyan eset, hogy a nyilvántartásban szereplő záradék ellenére az üzembentartóval szemben szabják ki a bírságot.

*Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy sérti a jogbiztonság, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog követelményét az a tény, hogy a tulajdonjog-változás nyilvántartásba vételére csak az új tulajdonos bejelentése alapján kerülhet sor, különös tekintettel arra, hogy a bejelentés elmaradása esetén minden joghátrány – így például a felhalmozott pótdíjak megfizetése – az előző tulajdonost (eladót) terheli.*

*Álláspontom szerint hatékony megoldást jelentene a vonatkozó jogszabályi rendelkezések változtatása, ha a tulajdonjog-változás nyilvántartásba vételét az eladó bejelentése alapján hajtáná végre a közlekedési igazgatási hatóság. Jelen esetben ugyanis a – rosszhiszemű – vevőnek nem áll érdekében a tulajdonjog-változás bejelentése, mivel egyrészt „mentesül” a pótdíjfizetési kötelezettségek alól (jellemzően gépjárműadó, várakozási- és útdíjhasználati díjfizetés), másrészt a vagyónátruházási illetéket sem kell megfizetnie.*

A jelentésben megállapított problémákra már több ízben felhívtam a jogalkotó figyelmét: az OBH-4504/2007. számú és AJB-3040/2010. számú jelentéseimben.

### **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásságok álláspontom szerint a vonatkozó jogszabályok hiányosságaira, valamint nem megfelelő rendelkezéseire vezethetők vissza. A visszásságok orvoslása, továbbá jövőbeni elkerülése, valamint az országosan egységes jogalkalmazás érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján

- *felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy együttműködésben a nemzeti fejlesztési miniszterrel tegyék meg a szükséges lépéseket arra vonatkozóan, hogy a jármű tulajdonosváltása esetén a korábbi tulajdonos (üzembentartó) közlekedési igazgatási hatóságnál történő bejelentése alkalmas legyen arra, hogy a járműnyilvántartásban is átvezetésre kerüljenek az új tulajdonos (üzembentartó) adatai;*
- *felkérem továbbá a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a forgalomból kivont, valamint a rendezetlen útiokmányokkal rendelkező járművek forgalomban való részvételét megakadályozza.*

Budapest, 2013. április

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-6228/2012. számú ügyben**

#### **Az eljárás megindítása**

A Mozgáskorlátozottak Somogy Megyei Egyesülete által fenntartott „Napsugár Gyógypedagógiai Módszertani Központ” vezetője panasszal fordult hozzám, mivel az

Egyesületnek a sajátos nevelési igényű, hátrányos, valamint halmozottan hátrányos helyzetű, továbbá a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézségekkel küzdő gyermekek, tanulók fejlesztésével, integrációjával kapcsolatos – „Közoktatási megállapodás 2012” pályázatát az oktatásért felelős államtitkár elutasította és benyújtott kifogására nem kapott választ.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelménye 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.

Vizsgálatom során, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján, a pályázatok elbírálási folyamatának megismerése érdekében, tájékoztatást kértem az oktatásért felelős államtitkártól.

### **Az érintett alapvető jogok**

– A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és a tisztességes eljárás 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]

– Az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye: *„Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”* [Alaptörvény XV. Cikk (4) – (5) 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**

Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény (Költségvetési törvény)

Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Ámr.)

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény<sup>1</sup> (Kot.)

A Nemzeti Erőforrás Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 6/2010. (X. 19.) NEFMI utasítás (SZMSZ)<sup>2</sup>

### **A megállapított tényállás**

**1/** Az oktatási államtitkár válaszában kifejtette, hogy a pályázatot a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kot) 81. § (8) bekezdésében foglaltak alapján írta ki, amely az oktatásért felelős minisztert hatalmazza fel a közoktatási megállapodás megkötésére. A pályázat kiírásakor figyelemmel volt a Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény (Költségvetési törvény) 38. § (11) bekezdésében foglaltakra, amely szerint 2012. évben és az azt megelőző években megkötött közoktatási megállapodásokból eredő éves költségvetési támogatási kötelezettség összege 2012. évben nem haladhatja meg — a költségvetési törvény 38. § (2) bekezdésben meghatározott egyházi kiegészítő támogatás összegének változásából adódó különbözettől eltekintve — a 2011 évi összegét, ezért a „Közoktatási megállapodás 2012” pályázatot mindössze *480 millió forint* támogatási keretösszegben határozta meg.

Az államtitkár megjegyezte, hogy a jelenlegi és a megelőző költségvetési évhez képest a korábbi költségvetési években a közoktatási megállapodások finanszírozását biztosító

minisztériumi fejezeti kezelésű előirányzat nyitott volt, vagyis a tárca kezelésében túlléphető volt. A magyar államháztartás helyzetére tekintettel azonban az Országgyűlés már évekkkel ezelőtt zárt előirányzattá alakította, amely miatt már nem léphető túl a költségvetési keret.

A 2012. május 11-én meghirdetett, „Közoktatási megállapodás 2012” pályázati felhívásra összesen 238 fenntartó 264 közoktatási intézményétől érkezett pályázat, mintegy 21 milliárd forint támogatási igénnyel. A pályázatok közül formai és tartalmi okból egyetlen fenntartót sem kizártak ki.

A Bíráló Bizottság tagjai voltak: dr. Gloviczki Zoltán közoktatásért felelős helyettes államtitkár, a pedagógiai, és közoktatási intézményekkel kapcsolatos szakmapolitikai területet Brassói Sándor a Közoktatás Irányítási Főosztály vezetője, a költségvetési és fejezeti kezelési előirányzatokkal kapcsolatos részt a minisztérium közoktatási humánszolgáltatói finanszírozási referense képviselte. A civil szervezetek részéről Keszei Sándor a Magyarországi Szülők Országos Egyesületének elnöke vett részt a Bizottság munkájában, míg a Bizottság ötödik tagja, akit a nemzetiségi és civil társadalmi kapcsolatokért felelős helyettes államtitkárság által javasolt akadályoztatása miatt a Bizottság munkájában nem tudott részt venni. A Bíráló Bizottság a pályázati felhívásban rögzített eljárásrend szerint elkészítette és 2012. július 12-én megküldte a bírálati pontszámokat tartalmazó javaslatát az államtitkárnak.

A döntéssel kapcsolatban összesen 13 – az államtitkár válasza szerint – panasz érkezett az oktatási államtitkársághoz. A beérkezett panaszokra, amelyek formailag és tartalmilag nagyon hasonlóak voltak, az elutasított pályázók részére megküldött, azonos logikai-tartalmi és szerkezeti elemeket tartalmazó válaszokat adott a szaktárca.

Az államtitkár tájékoztatása szerint a Mozgáskorlátozottak Somogy Megyei Egyesületének a pályázati döntéssel kapcsolatos kifogása az Emberi Erőforrások Minisztériuma Oktatásért Felelős Államtitkársághoz nem érkezett meg.

Az államtitkár hangsúlyozta, hogy egyetlen jogszabály sem írja elő kötelező jelleggel az oktatásért felelős miniszter részére közoktatási megállapodás megkötését nem állami, nem nemzetiségi fenntartású intézménnyel, hanem csupán lehetőséget biztosít arra, hogy közoktatási megállapodás (2012. szeptember 1-től kezdve köznevelési szerződés) keretében kiegészítő támogatás biztosításával támogatást nyújtson az intézmények fenntartóinak, segítse az átalakuló közoktatási-köznevelési rendszer állami feladatainak átvállalásával, az abban való részvétellel járó többletfeladatok finanszírozását. Ennek megfelelően a közoktatási megállapodásnak nem célja az intézmények állami fenntartásának biztosítása, az intézményfenntartás teljes bekerülési összegének biztosítása. Ez a típusú támogatás kiegészítő támogatást biztosított jogszabály alapján a miniszter egyedi döntését követően arra, hogy egyes sajátos területeken további állami támogatást biztosítson közoktatási feladatok ellátásához. A pályázatok elbírálásakor több olyan fenntartó nem nyerhetett, amely megfelelt a pályázati kiírásban rögzített feltételrendszernek, azonban a rendelkezésre álló szűkös keretösszeg nem tette lehetővé szélesebb körű támogatást. Változatlan keretösszeg mellett a támogatással érintett fenntartói kör kiszélesítése esetén, fennállt ugyanis annak a veszélye, hogy a nyertes fenntartó és intézménye a pályázat benyújtásával vállalt kötelezettségének – a gyermekek, tanulók számára ingyenesen biztosítják a nevelést-oktatást, valamint az óvodai, iskolai, kollégiumi felvételt, továbbá az óvodai elhelyezést, a tanulói jogviszonyt, a kollégiumi tagsági viszonyt nem kötik fizetési kötelezettséghez – nem tudnak majd eleget tenni. Annak érdekében, hogy a támogatással érintett fenntartók, valamint intézményeik a közoktatási megállapodás eredeti céljai szerint megfelelő és a feladatellátáshoz érdemben is arányos mértékű támogatási segítséghez hozzájussanak, csak a legkiemelkedőbb pályázatok alapján választották ki a nyerteseket.

2/ Az államtitkár leveléhez csatolt dokumentáció alapján megállapított körülmények:

A Bizottság egyetlen pályázót sem zárt ki érvénytelenség címén a pályázatból. Ugyanakkor 32 pályázatot érdemben nem bírált el, ebből 22 pályázó esetében szakképzésre hivatkozott, valamint az alábbi okokat jelölte meg az egyes pályázóknál: több esetben „*egyházi jogi személy*”, szintén több esetben „*külön megállapodás pedagógiai szolg-ra*” vagy pedagógiai szakszolgálat, nem ezen pályázat keretében kerül támogatásra” illetve fellelhető volt még a szakmai szolgálat, illetve fenntartóváltásra utaló megjegyzés. A Bizottság álláspontja szerint a támogatásra fordítható keret szűkössége, valamint a szakképzés tervezett változásai miatt a szakképzéssel összefüggő feladatok támogatására e pályázat keretében nincs lehetőség. A nyertesekről szóló Tájékoztató is hangsúlyozta, hogy „*a szakképzést folytató iskolák, tekintettel más lehetséges bevételi forrásaikra és a szakképzés rendszerének folyamatos átalakítására tekintettel a jelen pályázaton támogatást egységesen nem kaptak.*”

A Bizottság a többi pályázatot a pályázatokra adható maximálisan elérhető 100 pontból 96 és 21 adott pontszám között rangsorolta, a pályázók között a pontszámok alapján felállított rangsor alapján 25 fenntartó pályázatának elfogadására tett javaslatot. Támogatásra a 96 pont és 77 pont közötti pontszámot elért pályázókat javasolta. Ugyanakkor a javaslat nem tartalmazta a Bizottság által 93 pontra értékelt pályázót, valamint a 77 pontot elért 3 pályázó közül is csak az egyik pályázóra tettek támogatási javaslatot.

Az államtitkár 2012. július 13-án a bizottság javaslatát tartalmazó iratra, illetve annak mellékletét képező listára feljegyezte „*Egyetértek a javaslattal, amelyet két további pályázat elfogadásával egészítek ki: 1/ Ménesvölgyi Tudásvető Alapítvány, 2/ Tatai Református Egyház Kenderbe Iskolája.*”

A 27 nyertes pályázót tartalmazó listát a minisztérium 2012. július 16-án hozta nyilvánosságra.

Az államtitkár szerint „panaszt”, a Felhívás szerint kifogást 13 pályázó nyújtott be. A kifogásokat 11 esetben a közoktatásért felelős helyettes államtitkár, egy alkalommal maga az államtitkár hozta meg és írta alá, egy alkalommal pedig a minisztérium vezető beosztású munkatársa írta alá a pályázónak a kifogás elbírálásáról szóló e-mailt.

A válaszok, ahogyan azt az államtitkár jelezte, 4 kivétellel azonos tartalommal készültek. A kivételek között kettő esetben a helyettes államtitkár az általános tájékoztatáson túl a bizottság által adott pontszámról, egy esetben a szakképzés kizárásának tényéről, valamint még egy alkalommal az elutasításról szóló levél kiadmányozásának és postára való adásának dátumáról adott felvilágosítást.

**3/** A panaszos által csatolt iratok alapján megállapított körülmények: A Mozgáskorlátozottak Somogy Megyei Egyesületét 2012. július 25-én kelt és 2012. július 31-én kézhez vett levélben értesítette az államtitkár az „elutasított” pályázatról. Indokolása szerint: „*Az elbírálás során a bírálati szempontrendszer alapján elsősorban az intézmény – Kot. 81. § (8) bekezdésével összhangban és a 121. § (1) bekezdés 27. és 45. pontjai szerinti – térségi, országos illetve pedagógiai programja alapján történő kiemelkedő jelentőségű feladatellátásának bemutatására került hangsúly a végleges sorrend kialakításában. A kialakult sorrend és a pályázattal érintett gyermekek, illetve tanulók létszámának figyelembe vételével került meghatározásra a nyertes pályázók köre.*”

A panaszos szerint a döntéssel szembeni kifogásukat, az irat irattári példányán feltüntetett dátum szerint augusztus 7-én adták – egyszerű levélként – postára. A küldemény a minisztérium tájékoztatása alapján a címzetthez (a minisztériumhoz) nem érkezett meg.

## **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 Kot. 81. § (8) bekezdése értelmében az oktatásért felelős miniszter –mint a közigazgatási szerv vezetője az állami költségvetésben biztosított forrás terhére – köthet közoktatási megállapodást.

A panaszos jogorvoslati jogát a pályázati felhívás kizárta, csupán a pályázati felhívás által biztosított – érdemi jogorvoslatnak nem minősíthető – kifogással élhetett. A kifogását nem a posta által igazolt módon, ajánlottan, tértivevényrel küldte meg a címzettnek, de a saját iratai között a postára adásnak a ténye feljegyzésre került. Küldeménye rajta kívül álló okok miatt a címzetthez nem érkezett meg. E körülmény azonban nem releváns, hiszen a hatáskörömet meghatározó rendelkezés értelmében az érdemi jogorvoslati lehetőséget a pályázat kizárta, tehát hatásköröm az ügy vizsgálatára e tekintetében is fennáll.

## **II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében**

1. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi éllel 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 egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak legyenek a norma címzettjei számára.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

2. A *tisztességes eljárás*hoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető alapvető jog. A tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett.<sup>5</sup>

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint „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 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.

A tisztességes eljárásról való jogot nevesíti Magyarország Alaptörvénye a XXVIII. cikkében a bírósági eljárások vonatkozásában, és ezt az alkotmányos alapelveket fogalmazza meg XXIV. cikkének (1) bekezdésében is: „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 kívánalmát.<sup>6</sup>

A hivatkozott és idézett, a tisztességes eljárásról való jogot megfogalmazó alaptörvényi

rendeleteket az ismertett alkotmánybíróági tartalommal szükséges értelmezni. Így tekintettel kell lenni arra, hogy a konkrét eljárásoknak meg kell felelniük minden tekintetben a „tiszteesség” 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.

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).

3. 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, sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam 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 hátrányos helyzetű *gyermekek* esetében.

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 álláspontot 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 alkotmánybíróági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

4. 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,<sup>7</sup> 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 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 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.

### **III. A vizsgált ügy tekintetében**

A pályázati felhívás értelmében a Nemzeti Erőforrások Minisztérium oktatásért felelős államtitkára a Költségvetési törvény 38. § (11) bekezdésében foglaltak, valamint a Kot. 81. § (8) bekezdésében foglaltak alapján pályázatot hirdetett a közoktatási közszolgálati feladatok megvalósításában való részvételre, 2012. augusztus 31. és 2017. augusztus 31. közötti időszakra.

A pályázat célja volt, hogy támogassa az átalakuló közoktatási-köznevelési rendszer állami feladatainak átvállalásával, az abban való részvétellel járó feladatok finanszírozását. Ennek keretében lehetőség nyílik a közoktatási intézmények sajátos nevelési igényű, hátrányos, valamint halmozottan hátrányos helyzetű, továbbá a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézségekkel küzdő gyermekek, tanulók egyénre szabott fejlesztésével, integrációjával, illetve a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 81. § (8) bekezdésével<sup>8</sup> összhangban a 121. § (1) bekezdés 27., 45. pontjai szerint térségi, országos, vagy a pedagógiai programja szerinti kiemelkedő jelentőségű feladatot ellátó közoktatási intézményeknek a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény elveivel egyező sajátos oktató-nevelő tevékenységének támogatására.

A pályázók körével kapcsolatosan a felhívás rögzítette, hogy a pályázat jellege nyílt. A pályázaton a nem állami, nem önkormányzati közoktatási intézményfenntartó (közalapítványok, alapítványok, társadalmi szervezetek, civil szervezetek, nonprofit gazdasági társaságok, egyházi jogi személyek, országos nemzetiségi önkormányzatok) az általa fenntartott olyan közoktatási intézmény feladatainak a támogatásához – a pályázat céljaként meghatározottra tekintettel – igényelhet állami támogatást. A pályázaton azok az előbbieken meghatározott feltételeknek megfelelő fenntartók is részt vehetnek, amelyeknek a pályázattal érintett időszak vonatkozásában érvényes közoktatási megállapodásuk van az oktatásért felelős miniszterrel, és egyúttal előzetesen hozzájárulnak eredményes pályázat esetén, az oktatásért felelős miniszterrel kötött korábbi – a pályázati döntés meghozatalakor érvényes – közoktatási megállapodásuk 2012. augusztus 30-ai keltezésű kétoldalú felbontásához

A pályázat forrása 2012. augusztus 31. és 2012. december 31. közötti időszakban a Költségvetési törvény 1. melléklet XX. fejezet Nemzeti Erőforrás Minisztérium „Normatív finanszírozás” alcímű „Közoktatási célú humánszolgáltatás és kiegészítő támogatás” jogcímcsoport előirányzata 480 millió forint támogatási összegben, 2013. január 1. és 2017. augusztus 31. közötti időszakban legfeljebb a közoktatási megállapodásban meghatározott maximális létszámnak az adott évi (2013., 2014., 2015., 2016., 2017.) költségvetési törvényben meghatározott egyházi kiegészítő támogatással számított összege.

### **A pályázati eljárás vizsgálata**

*a/ A pályázat kiírásával összefüggő körülmények*

A pályázatot az oktatásért felelős államtitkár a Kot. 81. § (8) bekezdésében foglaltak alapján írta ki, amely rendelkezés rögzíti, hogy „Az oktatásért felelős miniszter is köthet közoktatási megállapodást akkor, ha a közoktatási intézmény térségi vagy országos, vagy a pedagógiai programja szerint kiemelkedő jelentőségű feladatot lát el, feltéve, hogy a közoktatási intézmény fenntartója – az (1) bekezdés e) pontja szerint – sikertelenül kezdeményezte a közoktatási megállapodás megkötését.” További esetekben a közoktatásra vonatkozó jogszabályok az önkormányzatokat, mint a korábban a közoktatási feladatok ellátására kötelezett szervet jogosította fel közoktatási megállapodás megkötésére.

A minisztériumnak a pályázat elbírálásakor hatályos szervezeti és működési szabályzatának (SZMSZ) 7. sz. függeléke szabályozta az egyes kiadmányozási jogkörök átruházását. A függelék B) pontja értelmében:

Ügytípus megnevezése	Ügytípus forrása	Átruházott jogkörben eljáró személy megnevezése
Közoktatási megállapodás kötése a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 81. § (8) bekezdése	Oktatásért felelős államtitkár	Közoktatásért felelős helyettes államtitkár

A Kot. szabályai szerint közoktatási megállapodás megkötésére a miniszter jogosult, a minisztérium belső szabályzata a miniszteri hatáskör átruházásáról rendelkezett, az SZMSZ az e hatáskör címzettjeként a közoktatásért felelős helyettes államtitkárt nevesítette. Az SZMSZ hivatkozott rendelkezése az államtitkárt az ügytípus forrásaként jelöli. Az ügytípus forrása tekintetében a feladatot meghatározó jogszabály megjelölése és az előkészítésért felelős személy megnevezése helyett csupán az oktatásért felelős államtitkár megnevezés szerepel. A pályázati felhívás ugyanakkor valamennyi döntési helyzetben (pl. döntés a nyertes pályázókról, közoktatási megállapodás megkötése) a hivatkozott rendelkezésekkel szemben az államtitkárt nevesíti.

*b/ A pályázatok elbírálása*

ba/ A pályázati felhívás 8.3 pontja értelmében a beérkezett *pályázatok elbírálását* a Nemzeti Erőforrás Minisztérium Oktatásért Felelős Államtitkársága által létrehozott öttagú Bíráló Bizottság végzi, a benyújtási határidőtől számított 60 napon belül.

A felhívás értelmében a Bíráló Bizottság összetétele 3 fő, a Nemzeti Erőforrás Minisztérium által delegált személy (Dr. Gloviczki Zoltán közoktatásért felelős helyettes államtitkár, Brassói Sándor főosztályvezető, Pavelka Judit humánszolgáltatói finanszírozási referens), a szülői szervezetek által delegált személy Keszei Sándor Magyarországi Szülők Országos Egyesületének elnöke, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által delegált személy Gärtner Julianna a Keresztény Értelmiségi Szövetsége részéről. A rendelkezésemre álló iratok alapján a bíráló bizottság összetétele megegyezett a pályázati felhívásban foglaltakkal, de az érdemi munkában a KIM által delegált tag nem vett részt. A pályázatok benyújtási határideje a felhívás 8.1 pontja szerint 2012. június 11-e volt. E dátumra és a felhívás 8.3 pontjában rögzített 60 napos határidőre tekintettel a pályázatok elbírálására 2012. augusztus 10-éig terjedő idő állt rendelkezésre. A Felhívás 8.3 pontjának utolsó előtti bekezdése ugyanakkor már azt rögzítette, hogy a bizottság javaslata alapján az oktatásért felelős államtitkár 2012. július 13-ig hoz döntést a támogatásról.

bb/ A Bizottság tagjainak a pályázatok elbírálásakor rendelkezésre állt a pályázat bírálati szempontrendszer. A szempontrendszer tartalmazta a kizáró tényezőket, mint formai hiányosságokat, úgy mint: a pályázó nem vállalta a közoktatási megállapodás megkötését, illetve, a pályázó nem vállalja a támogatás elnyerése esetén a gyermekek, tanulók számára ingyenes nevelés-oktatás biztosítását, valamint nem kötheti a gyermek, tanuló felvételét fizetési kötelezettséghez.

A pályázaton összesen 100 pontot lehetett elérni. A szempontrendszer értékelt a pályázattal érintett gyerekek, tanulók létszámát 10 ponttal, a pályázati programra összesen 50 pontot lehetett adni, e körben értékelték az intézmény pedagógiai és egyéb dokumentumaiban a gyerekek hátránykompenzációja érdekében működtetett eljárásokat (20 pont), valamint azt, hogy az intézmény térségi, országos, vagy kiemelkedő jelentőségű feladatot lát-e el, van-e integrációs programja, illetve a dokumentumok összhangját a nemzeti köznevelési alapelvekkel (10-10 pont). A szakmai tehetséggondozással további 40 pont nyerhető el melybe beletartozik, hogy az intézmény 3 éve működik, van élő kapcsolata gyermekjóléti intézményekkel, komplex problémakezelést végez, dokumentumaiban megjelenik a tevékenységi köre és azt betartja, valamint rendelkezik-e minőségi tanúsítvánnyal.

Amint azt a tényállásról szóló fejezetben megállapítottam a Bizottság egyetlen pályázót sem zárt ki érvénytelenség címén a pályázatból. Ugyanakkor 32 pályázatot érdemben nem bírált el, ebből 22 pályázó esetében szakképzésre hivatkozott, valamint az alábbi okokat jelölte meg az egyes pályázóknál: több esetben „*egyházi jogi személy*”, szintén több esetben „*külön megállapodás pedagógiai szolg-ra*” vagy *pedagógiai szakszolgálat, nem ezen pályázat keretében kerül támogatásra*” illetve fellelhető volt még a szakmai szolgálat, illetve fenntartóváltásra utaló megjegyzés. A Bizottság álláspontja szerint a támogatásra fordítható keret szűkösége, valamint a szakképzés tervezett változásai miatt a szakképzéssel összefüggő feladatok támogatására e pályázat keretében nincs lehetőség. A nyertesekről szóló Tájékoztató is hangsúlyozta, hogy „*a szakképzést folytató iskolák, tekintettel más lehetséges bevételi forrásaikra és a szakképzés rendszerének folyamatos átalakítására tekintettel a jelen pályázaton támogatást egységesen nem kaptak.*”

A pályázat a Felhívás szerint nyílt pályázat volt, azon a közoktatási intézmények sajátos nevelési igényű, hátrányos, valamint halmozottan hátrányos helyzetű, továbbá a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézségekkel küzdő gyermekek, tanulók egyénre szabott fejlesztésével, integrációjával kapcsolatos tevékenységet, illetve térségi, országos, vagy a pedagógiai programja szerinti kiemelkedő jelentőségű feladatot<sup>9</sup> ellátó közoktatási intézmények pályázhattak.

A Kot. 20-22. §-ai határozzák meg a közoktatási intézmény fogalmát. A 20. § (1) bekezdése értelmében a közoktatás nevelő, valamint nevelő és oktató intézményei: óvoda; általános iskola; szakiskola; gimnázium, szakközépiskola (a továbbiakban együtt: középiskola); alapfokú művészetoktatási intézmény, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési-oktatási intézmény; diákotthon és kollégium. S mindez együtt nevelési-oktatási intézménynek számít. E szakasz (2) bekezdése szerint gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési-oktatási intézmény: a fogyatékoság típusának megfelelően létrehozott óvoda, általános iskola, középiskola, speciális szakiskola, készségfejlesztő speciális szakiskola, előkészítő szakiskola, kollégium. Továbbá 21. § értelmében közoktatási intézménynek minősültek a közoktatás pedagógiai szakszolgálatának intézményei: úgymint a gyógypedagógiai tanácsadó, korai fejlesztő és gondozó központ; a tanulási képességet vizsgáló szakértői és rehabilitációs bizottság, valamint az országos szakértői és rehabilitációs tevékenységet végző bizottság; a nevelési tanácsadó, a logopédiai intézet, a továbbtanulási, pályaválasztási tanácsadó valamint a konduktív pedagógiai intézmény. Végül a 22. § határozta meg a pedagógiai szakmai-szolgáltató intézményeket: az önkormányzati és az országos pedagógiai szakmai szolgáltató intézményeket.

Álláspontom szerint a pályázatok elbírálásakor a Bizottság nem az akkor hatályos Kot-nak megfelelően értelmezte a közoktatási intézmény fogalmát, hiszen a fent idézett jogszabály helyek értelmében a szakképzést folytató pl. szakiskola, vagy szakközépiskola is közoktatási intézménynek minősült, ugyanis a Felhívás nem tett a képzés típusa szerint különbséget az egyes közoktatási intézmények között. Így a szakképzést biztosító és más közoktatási intézmények,

illetve fenntartóik sem voltak a pályázatból kizárva. A Bizottság ennek megfelelően nem is zárta ki érvénytelenség címén e pályázatokat. Ugyanakkor azzal, hogy a Bizottság pályázatukat nem bírálta el, azaz egyáltalán nem értékelte végső soron ténylegesen kizáródtak a lehetséges támogatott pályázók köréből. Továbbá e pályázatok értékelésének elmulasztása felveti, hogy a bíráló szerv nem vette figyelembe a pályázati kiírásban foglalt feltételt, illetve a pályázók egy részére nézve azt utóbb, a bíráláskor hátrányosan módosította.

Az elutasításról szóló tájékoztató levél pedig mindehhez hozzá teszi, hogy az elbírálás során a bírálati szempontrendszer alapján elsősorban az intézmény térségi, országos, illetve pedagógiai programja alapján történő kiemelkedő jelentőségű feladatellátásának bemutatására került hangsúly a végleges sorrend kialakításában. E szempontot a pályázati szempontrendszer külön értékeli és arra összesen 10 pont adását tette lehetővé. Álláspontom szerint e feltételnek a kétszeres értékelésére a pályázati eljárás nem ad lehetőséget, azt csak egy esetben lehet figyelembe venni a szempontrendszer 3.2 pontjában foglaltak értékelésekor. E tényezőt a pályázati felhívás külön, mint a végleges sorrend kialakítását meghatározó szempontot sem értékeli, így az erre való hivatkozás nem helytálló, és egyben lehetőséget teremtett a pályázati kiírásban foglaltak figyelmen kívül hagyásával történő döntés hozatalra.

bc/ A pályázatok elbírálásánál figyelemmel kell lenni az Ámr. előírásaira, amelynek 68. § (1) bekezdése kimondja, hogy a pályázati úton nyújtott költségvetési támogatás esetén a támogatási döntés előkészítését írásban dokumentálni kell. Ebben rögzíteni szükséges az elbírálás során tett észrevételeket, a pályázatok értékelését, és a véleményezésre jogosultak javaslatait a támogató részére. Írásban elkészített dokumentációnak kell tekinteni a megfelelően szabályozott jogosultsággal, zárt informatikai rendszerben, elektronikusan létrehozott dokumentációt is. *A pályázók számára garanciális jellegű szabályt e szakasz (2) bekezdése fogalmaz meg, mikor rögzíti, hogy a pályázók az írásos dokumentáció pályázatukra vonatkozó részét megtekinthetik.* A (4) bekezdés értelmében pedig a pályázat nyerteséről a támogató által aláírt döntési listát kell készíteni. A döntési lista tartalmazza a nyertes pályázók adatait, az elnyert költségvetési támogatás összegét és az ebből a költségvetési évben kifizetni tervezett összeget.

A tényállásban rögzítettek szerint a Bizottság javaslatát a helyettes államtitkár a fenti rendelkezésnek megfelelő formában, (lista) és a Bizottság üléséről készült emlékeztetőt 2012. július 12-én kelt feljegyzés szerint megküldte az államtitkár számára. Az államtitkár döntését 2012. július 13-án hozta meg, aki a javaslatot elfogadta és azt további két pályázóval egészítette ki, akik pályázatára a Bizottság 76 pontot, illetve 69 pontot ítelt meg.

A támogatásban részesített pályázókról való államtitkári döntés, illetve az azt megelőző Bizottsági javaslat megtételekor a döntéshozó és a javaslattevő szervek mindegyike eltért a pályázati felhívásban foglaltaktól, részben mert különböző okok miatt az érvényes pályázatokat nem bíráltak el, illetve más pályázókat az elért pontszámtól függetlenül a támogatást elnyert pályázók közé emelték, illetve egyszerűen kihagytak.

bd/ A Felhívás 8.3 pontja tartalmazta azt is, hogy a támogatásban részesített kedvezményezettek körét a szaktárca honlapján nyilvánosságra hozza, ezzel egyidejűleg írásban is tájékoztatja a pályázókat a döntésről. A támogatásban nem részesült pályázók az elutasítás indokáról értesítést kapnak. A minisztérium a Közoktatási megállapodás 2012 pályázat nyerteséről szóló tájékoztatóját 2012. július 16-án kelt dokumentumával hozta nyilvánosságra, majd megkezdte a nyertes és nem nyertes pályázók kiértékelését.

#### *c/ A kifogások elbírálása*

A pályázati felhívás utolsó – ám nem számozott – pontja kizárja a jogorvoslat lehetőségét és az Ámr. 90. § (1) bekezdése alapján, kizárólag jogszabálysértésre való hivatkozással lehetőséget ad a kifogás benyújtására, amit a nemzeti erőforrás miniszternek kell címezni. A

felhívás kimondja, hogy a miniszter a kifogást annak kézhezvételétől számított harminc napon belül érdemben elbírálja.

Az Ámr. 90. § (1) bekezdése értelmében törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában a nem közigazgatási hatósági határozattal államháztartáson kívüli kedvezményezettnek pályázati úton biztosított költségvetési támogatás esetén a támogatás igénylője vagy a kedvezményezett a fejezetet irányító szerv vezetőjénél kifogást nyújthat be, ha a pályázati eljárásra, a támogatási döntés meghozatalára, a támogatói okiratok kiadására vagy a támogatási szerződések megkötésére, a költségvetési támogatás folyósítására, visszakövetelésére vonatkozó eljárás véleménye szerint jogszabálysértő.

E szakasz (7) bekezdése kimondja, hogy a fejezetet irányító szerv vezetője a kifogást annak kézhezvételétől számított harminc napon belül érdemben elbírálja, továbbá a (8) bekezdés szerint, ha a kifogás alapos, a fejezetet irányító szerv vezetője elrendeli a kifogásban sérelmezett helyzet megszüntetéséhez szükséges intézkedést, egyébként azt elutasítja, és döntéséről – *elutasítás esetén az elutasítás indokainak megjelölésével* – a kifogást tevőt írásban értesíti.

Az Ámr. 90. § (5) bekezdése garanciális szabályként rögzíti, hogy *a kifogás kivizsgálásában – a fejezetet irányító szerv vezetője kivételével – nem vehet részt az, aki a kifogással érintett eljárásban részt vett.*

Az államtitkár szerint „panaszt”, a Felhívás szerint kifogást 13 pályázó nyújtott be. A kifogásokra adott választ 11 esetben a közoktatásért felelős helyettes államtitkár, egy alkalommal maga az államtitkár írta alá, egy alkalommal pedig a minisztérium vezető beosztású munkatársa írta alá a pályázónak a kifogás elbírálásáról szóló e-mailt.

Amint azt fentebb írtuk, a pályázat elbírálásában maga a helyettes államtitkár is részt vett, de az államtitkár hozta meg a végső döntést. Továbbá a kifogásokat elutasító levelek egy részének ügyintézője is ugyanaz a minisztériumi munkatárs volt, akit a Pályázati felhívás kapcsolattartóként megjelölt. Összességében ugyanazok a személyek jártak el a döntéssel szemben benyújtott kifogások elbírálásában, akik magát a sérelmezett döntést hozták, az az akik a pályázatok elbírálásában részt vettek.

Álláspontom szerint a kifogásokat az Ámr. ismertett szabályai szerint az emberi erőforrások miniszterének kellett volna elbírálnia, ezzel teljesülhetett volna egyben az Ámr. kifogás elbírálására vonatkozó kizárási szabálya, mely szerint, aki a kifogással érintett eljárásban részt vett, az nem járhat el a kifogás elbírálásakor és egyben e jogi garancia biztosíthatta volna a minisztertől megkövetelt és elvárt pártatlan eljárást.

Az Ámr. nemcsak az elbíráló személyével kapcsolatosan fogalmaz meg garanciális szabályt, hanem a kifogások érdemi elbírálását is megköveteli. A kifogásokra adott elutasító levelek azonban – az államtitkár által is elismerten – azonos tartalommal és szerkezeti felépítésben készültek. A válaszadók egyértelművé tették, hogy *„a döntés felülvizsgálatára nincs lehetőség, tekintettel a pályázat során rendelkezésre álló keretösszegre.”* Eltérés csupán 4 esetben egy-egy mondat erejéig volt fellelhető, két esetben a pályázó által elért pontszámról szóló tájékoztatással, egy esetben a szakképzés támogatásának hiányára való utalással, illetve további egy esetben a kiadmányozás konkrét idejének megadásával történt.

Álláspontom szerint a fent hivatkozott jogszabályokra tekintettel a kifogásokat nem az arra hatáskörrel rendelkező személyek, és nem a jogszabályban foglalt érdemi, részletes elutasítási indokolás mellett bírálták el, továbbá a válaszok tartalma alapján a benyújtott kifogások tényleges felülvizsgálata nem történt meg.

#### **IV. Összegzés**

Az Alaptörvény XV. Cikk (4)-(5) bekezdései rögzítik az esélyegyenlőség

előmozdításának követelményét, miszerint: „Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” Az Alaptörvény tehát a pozitív diszkriminációt, mint esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését szolgáló intézkedéseket, állami feladatként határozza meg. Ebből egyértelműen következik, hogy a pozitív diszkrimináció meghatározott formájára alanyi jogként hivatkozni nem lehet, arra alkotmányosan követelés, vagy igény nem alapítható.<sup>10</sup> Ugyanakkor az Alaptörvény konkrét intézkedéseket sem határoz meg, ennek alapján a jogalkotó az alkotmányos keretek között szabadon válogathat az esélyegyenlőség előmozdítására alkalmas eszközök között.”<sup>11</sup>

A közoktatási megállapodás 2012 pályázat a közoktatási intézmények sajátos nevelési igényű, hátrányos, valamint halmozottan hátrányos helyzetű, továbbá a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézségekkel küzdő gyermekek, tanulók egyénre szabott fejlesztésével, integrációjával kapcsolatos közoktatási/köznevelési feladatok ellátását és ezáltal egyben a gyermekek esélyegyenlőségének előmozdítását szolgálja. A pályázat e célok egyik eszközéül szolgál, a támogatások célja nem önmagában a forráselosztás, hanem az oktatásnak/köznevelésnek mint állami feladatnak az ellátásához, a gyermekek tankötelezettsége teljesítésének, az oktatási intézmények szolgáltatásaihoz való hozzáférés biztosítása.

A fentiek alapján nyilvánvaló, hogy a pályázóknak nincsen alanyi joguk a pályázat útján meghatározott célra igénybe vehető források megszerzésére. Elengedhetetlenek tartom azonban – amelyre már több jelentésben is rámutattam, – hogy ezen pályázati eljárások során teljes körűen érvényesüljenek a jogállam alapvető normái, a jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelménye, valamint a jogorvoslathoz való jog biztosítása.

Panaszos által vezetett intézmény súlyosan és halmozottan sérült, fogyatékossgal élő gyermekek egyéni fejlesztését, oktatását, nevelését végző, hosszú évek óta sikeresen működő intézmény. A finanszírozási körülmények megváltozásával a működés alapvető feltételei kerültek veszélybe. Az intézménnyel való közoktatási megállapodás megkötésétől 2012-ben valamennyi önkormányzat elzárkózott<sup>12</sup>, arra való hivatkozással, hogy az intézmény több önkormányzat ellátási területéről fogad gyermeket. Kaposvár Megyei Jogú város önkormányzata arra hivatkozott, hogy az intézmény által ellátott feladat a megyei önkormányzat feladata, míg a Somogy Megyei Önkormányzat úgy látta, hogy e feladatokat a megyei jogú város önkormányzatának kellene ellátnia. A többi kisebb települési önkormányzat pedig arra hivatkozott, hogy nekik nem alapfeladatuk a fogyatékos gyermekek ellátása. Az intézmény korábban egyedi támogatási szerződések alapján kapott támogatást egyre csökkenő mértékben 2011-ig Kaposvár önkormányzatától. Somogy Megye Önkormányzata pedig 2009-ig biztosított támogatást az intézmény számára, azt követő években nem. A zavartalan működés feltétele az a forrás lehetőség, amit a pályázat segítségével igényelhetek volna. Kétségtelen, hogy a pályázati kiírások, az arról való döntés nem teremt alanyi jogot az elnyerésre, azonban a méltányos, egyenlő és szakszerű elbírálás fölöttébb kívánatos jogállami elvárás.

A közpénzekkel való – az alkotmányossági követelményeknek megfelelő – gazdálkodás szempontjából fontosnak tartom kiemelni, hogy a tisztességes eljárás elvének egyik alapja a döntéshozatal átláthatósága. Különösen fontos ezért, hogy a források elosztásáról szóló döntések alapja és indokai minden érintett számára megismerhetők és egyértelműek legyenek.

A pályázatokról szóló döntések hitelességének egyik legfontosabb biztosítéka az államháztartásból nyújtott támogatások odaítélésének megismerhetősége, nyomon követhetősége, amely feltételezi a támogatások odaítélésére vonatkozó eljárás és döntéshozatal átláthatóságát, jogszerűségét.

*Mindebből következően megállapítom, hogy a „Közoktatási megállapodás 2012 pályázat”*

*elbírálásával kapcsolatosan, az Emberi Erőforrások Minisztérium eljárása több vonatkozásában önkényes döntéshozatalra adott lehetőséget. Álláspontom szerint a gyermekekről való gondoskodás, illetve az esélyegyenlőség előmozdításának követelményével, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá a pályázók tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggésben visszásságot idézett elő:*

*– a közoktatási megállapodással összefüggésben döntéshozatalra jogosult személy kilétének tisztázatlansága, hiszen a Kot. a minisztert nevesíti, az SzMSz pedig a helyettes államtitkárt, az államtitkár szerepe ugyanakkor a belső szabályzatban is tisztázatlan;*

*– a pályázatok elbírálására vonatkozó bírálati szempontrendszernek a bírálat során való megváltoztatása, ezáltal egyes pályázatok elbírálásának hiánya (pl. szakképzés, pedagógia szakszolgálat, egyházi jogi személy, külön megállapodás kötésére utaló megjegyzések esetén), illetve a bírálati szempontrendszerben meghatározottak kétszeres értékelése pl. a gyermek létszám;*

*– szubjektív döntések meghozatala, mikor a pontszámok alapján felállított rangsortól eltért mind a Bizottság javaslata, mind az államtitkár döntése;*

*– a nem nyertes pályázók részletes indokolást nélkülöző kiértékelése;*

*– a pályázati felhívásban meghatározott határidők egymással való ellentmondásossága;*

*– végül a kifogás elbírálása során a jogi garanciális feltételek figyelmen kívül hagyása, azzal, hogy ugyanazok a személyek vettek részt a kifogás elbírálásban, akik a sérelmezett eljárásban is részt vettek, illetve a kifogásokra adott érdeminek nem tekinthető válaszok.*

## **Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében, az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy a közoktatási megállapodások megkötésére vonatkozó jövőbeli pályázati eljárásában

*– tegye egyértelművé a Szervezeti és Működési Szabályzatban a közoktatási megállapodással kapcsolatos hatáskört gyakorló személyre vonatkozó szabályozást;*

*– tart(as)sa be a pályázati felhívásban foglaltakat és az elbírálás rendjének szempontrendszerét, egyértelműen határozza meg már a pályázati felhívásban az elbírálás követelményrendszerét (pl. az elért pontszámok alapján való rangsorolást);*

*– intézkedjen a döntéshozatali eljárás átláthatóságáról, és zárja ki a szubjektív döntéshozatal lehetőségét;*

*– tegyen határozott lépéseket annak érdekében, hogy a pályázatokkal kapcsolatos döntések tartalmazzanak részletesen és érdemi indokolást, így azok tájékoztassák a pályázókat az általuk elnyert rész- és összpontszámokról;*

*– a döntéshozatallal kapcsolatos kifogásokat a jogszabályban foglaltaknak megfelelően, az arra hatáskörrel rendelkező személy érdemben, részletes indokolással ellátva bírálja el.*

Budapest, 2013. március

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## **Melléklet: Lábjegyzet**

<sup>1</sup> A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 2012. szeptember 1-jén hatályba lépett, azonban továbbra is hatályban maradtak az e törvény által hatályon kívül nem helyezett Kot. egyes rendelkezései

<sup>2</sup> Hatályon kívül helyezte az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló

4/2013. (I. 31.) EMMI utasítás

<sup>3</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat

<sup>4</sup> 56/1991. (XI. 21.) AB határozat

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Lásd bővebben Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám 40-41. o.

<sup>7</sup> A Magyar Köztársaság az 1991. LXIV. törvényben hirdette ki a gyermekek jogairól szóló ENSZ Egyezményt

<sup>8</sup> Kot. 81. § (8) Az oktatásért felelős miniszter is köthet közoktatási megállapodást akkor, ha a közoktatási intézmény térségi vagy országos, vagy a pedagógiai programja szerint kiemelkedő jelentőségű feladatot lát el, feltéve, hogy a közoktatási intézmény fenntartója – az (1) bekezdés e) pontja szerint – sikertelenül kezdeményezte a közoktatási megállapodás megkötését. 121. § (1) E törvény alkalmazásában 27. országos feladat ellátása: országos feladatot lát el a közoktatási intézmény, ha a szolgáltatásait igénybe vevők legalább ötvenegy százaléka – feladatellátási helyenként külön-külön vizsgálva, leszámítva azt a megyét (fővárost), ahol a feladatellátási hely található – legkevesebb öt különböző megyéből (fővárosból) élők közül kerül ki, feltéve, hogy az adott feladatot ellátó, szolgáltatást nyújtó közoktatási intézményből legfeljebb három működik az országban (például nemzetiségi feladatot lát el, vallási, világnézeti tekintetben elkötelezett intézményként működik, gyógypedagógiai feladatot lát el); továbbá az e törvény 81. §-a (10) és (12) bekezdésének alkalmazásában akkor is, ha nemzetiségi nevelés, oktatás feladatait látja el, illetve vallási, világnézeti tekintetben elkötelezett nevelést, oktatást folytat és az országban legfeljebb egy ilyen intézmény található, amelyik egy településen, a fővárosban egy kerületben működik. 45. térségi feladat ellátása: térségi feladatot lát el a közoktatási intézmény, ha öt év átlagában szolgáltatásait legalább ötvenegy százalékban – az intézmény székhelyét leszámítva – kettőnél több megyében, illetve a főváros határain kívül élők veszik igénybe;

<sup>9</sup> Lásd a <sup>8</sup> számú lábjegyzetet!

<sup>10</sup> Vö. 650/B/1991. AB. határozat

<sup>11</sup> Vö. 422/B/1991. AB. határozat

<sup>12</sup> Mozgáskorlátozottak Somogy Megyei Egyesülete által benyújtott kifogás szerint.

## **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-6566/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Csikós Tímea

### **A vizsgálat előzményei**

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 1999-2000-ben folytatott vizsgálatait<sup>1</sup> feltárták a hajléktalan emberek egészségügyi ellátásának akkori hiányosságait, ideértve a fertőtlenítő fürdető jelentőségét.

Az elkészült jelentésben a biztos a következő ajánlást tette: „Az alkotmányos joggal kapcsolatos visszasságok orvoslása érdekében kezdeményezem, hogy az egészségügyi miniszter módosítsa a fertőző betegségek és a járványok megelőzéséről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendeletet úgy, hogy az egészségügyi kártevők által okozott egészségi ártalmak megelőzése körében az ÁNTSZ feladatai között szerepeljen az eltetvesedés veszélyének fokozott mértékben kitett személyek számára fertőtlenítő fürdetők működtetése.”

Az elmúlt évben kiadott, a hajléktalan emberek egészségügyi ellátásáról szóló AJB-3240/2011. ügyszámon kiadott jelentés az egyes ellátások helyét, körülményeit, minőségét elemezte, nem szólt azonban a dokumentum a hajléktalanok fürdetését szolgáló intézmény szolgáltatásairól.

A 2013. februárban kiadott AJB-646/2013. számú jelentésben azonban ugyancsak említettem, hogy a javasolt módosításra sem akkor – a 2000-es vizsgálatot követően –, sem azóta



nem került sor, így 2012. szeptember 1-jétől, miután a működtetését biztosító anyagi fedezet hiányában a Gyáli úti fertőtlenítő fürdető, Budapest egyetlen ilyen funkciót is betöltő intézménye *bezárt*, komoly, a lakosságot is fenyegető járványveszély alakult ki.<sup>2</sup>

### **Az eljárás megindulása**

A fent említett vizsgálat óta eltelt tizenhárom évben a javasolt jogszabályi módosításra nem került sor, továbbá a probléma feltérképezésére és megoldás kidolgozására irányuló szándék a jogalkotó részéről máig nem érzékelhető.

A jelen vizsgálat szükségességét alátámasztotta az a tény is, hogy az elmúlt egy évben a hajléktalan-ellátással összefüggésben bekövetkezett jogszabályi és finanszírozási változások, a továbbra is jelenlévő kriminalizációs szemlélet, a közterület-használat szabályozásának problémaköre, illetve a különösen a közelmúltban tapasztalható fokozott közfigyelem miatt alapvetően indokoltá vált, hogy a fővárosban élő hajléktalanok pillanatnyi helyzetéről széles körű, objektív helyzetértékelés szülessen.<sup>3</sup>

A vizsgálat megindítására alapot adó további ok a Hivatalomhoz érkezett azon panasz, amely – a fürdető bezárásának ügyében érintett szakemberek által megfogalmazott szakmai aggályok és visszasságok megjelölésével – felhívta a figyelmet az eset kapcsán felmerülő súlyos problémák kivizsgálásának szükségességére.

Mindezek alapján a 2012. január 1-jétől az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdésében biztosított jogkörömben, hivatalból vizsgálatot indítottam a Gyáli úti hajléktalan-fürdető bezárása körülményeinek feltárására, különös tekintettel annak egészségügyi és szociális jogokkal összefüggő hatásaira mind a hajléktalan emberek, mind pedig a többségi társadalom vonatkozásában.

### **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.*”);
- 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.*”);
- testi és lelki egészséghez való jog (Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdés: „*Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.*”)

### **Alkalmazott jogszabályok**

- 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről (továbbiakban: Eütv.)
- 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről (különös figyelemmel annak 4. számú mellékletére az egészségügyi kártevők elleni védekezés részletes előírásairól)
- 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működési feltételeiről (különös figyelemmel annak 2. számú mellékletére a személyes gondoskodás formáinak szakmai létszámnormáiról)

### **A megállapított tényállás**

Vizsgálatom során az Ajbt. 21. § (1) a) bekezdésében biztosított jogkörömben eljárva, az intézmény fenntartójának nyújtott anyagi támogatás háttérével, illetőleg a működtetést szabályozó jogszabályi előírásokkal összefüggésben tájékoztatásért fordultam az alábbi hatóságokhoz:

1. Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala
2. Emberi Erőforrások Minisztériuma Egészségügyért Felelős Államtitkárság
3. Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális, Családi- és Ifjúságügyért Felelős Államtitkárság
4. Országos Epidemiológiai Központ

A megkeresett szervektől arra kértem választ, hogy milyen intézkedéseket tettek, vagy készülnek a jövőben tenni a hajléktalan fürdető bezárásának ügyében, és miként kívánják biztosítani, hogy az intézmény a feladatainak ellátására megfelelő forrással rendelkezzen a 2012. szeptember 1. és december 31. közötti időszakban.

### **1. Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala**

A Főpolgármesteri Hivatalnak írt megkeresésemben a fentiekén túl kérdésként fogalmaztam meg – a releváns dokumentumok másolatának egyidejű bekérése mellett –, hogy született-e, vagy amennyiben nem, akkor mikorra várható a Fővárosi Közgyűlés, valamint a Főpolgármesteri Hivatal részéről döntés/döntés-előkészítés a hajléktalan fürdető ügyében, valamint, hogy a Főpolgármesteri Hivatal milyen intézkedéseket tervez a fürdető működtetésének újraindítására és biztosítására?

Válaszában a *főpolgármester* arról tájékoztatott, hogy a fürdő épülete állami tulajdonban, Budapest Főváros Kormányhivatala vagyongazdálkodásában, használatában és üzemeltetésében áll. Megírta azt is, hogy az intézmény *„működtetése évek óta megoldandó kérdésként jelenik meg, annak rendezetlen jogszabályi és pénzügyi helyzete miatt.”* Tájékoztatott a 2012. során az egészségügyért és a szociálpolitikáért felelős államtitkárokkal, a hajléktalan fürdő fenntartási és működési költségeinek biztosítása érdekében megtartott egyeztetésről, amely során finanszírozási forrásként átmeneti időre a Hajléktalanokért Közalapítvány, majd 2013-tól az „állami költségvetés megfelelő fejezete” került megnevezésre. Válaszában a Főpolgármester ismertette azon álláspontját, miszerint a fürdő működtetése *„Budapest Főváros Önkormányzatának nem kötelező feladata [...] nem tudja önként ellátandó feladatként felvállalni. Mindezek miatt aktualitását veszítette a közgyűlési előterjesztés előkészítésének terve. A finanszírozás megoldatlansága miatt a fürdő 2012. augusztus 31-én bezárt.”* Ugyanakkor tájékoztatott arra nézve is, hogy közbenjárásukat kérve felkereste az említett államtitkárokat annak érdekében, hogy a 2013. évi költségvetés-tervezetben kerüljenek megjelenítésre a hiányzó pénzügyi források, de ezen megkeresésekre a költségvetés-tervezés szempontjából releváns időben választ nem kapott.

### **2. Emberi Erőforrások Minisztériuma Egészségügyért Felelős Államtitkárság**

Az egészségügyért felelős államtitkár válaszában arról tájékoztatott, hogy a fürdető jövőbeni fenntartásáról hosszas egyeztetést folytattak a Szociális, Család- és Ifjúságügyért Felelős Államtitkársággal, az Országos Tisztiorvosi Hivatallal, a Fővárosi Önkormányzattal, illetve Budapest Főváros Kormányhivatalának Népegészségügyi Szakigazgatási Szervével.

Ezek eredményeként a fürdető 2012. szeptember 30-ig ideiglenesen a Budapesti Módszertani és Szociális Központ és Intézmény üzemeltetésébe került, ezt követően, ahogy az jelen pillanatban<sup>4</sup> is fennáll, a szakmai felügyeletet Budapest Főváros Kormányhivatala Népegészségügyi Szakigazgatási Szerve, míg a gazdasági és szervezeti irányítást a

Kormányhivatal látja el. Tájékoztattott ugyanakkor arról, hogy az Államtitkárságnak *”kiegészítő jellegű támogatások nyújtására van lehetősége, a kiszámítható, éves működési támogatás ebből a forrásból nem biztosítható”*.

### **3. Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális, Családi- és Ifjúságügyért Felelős Államtitkárság**

Az államtitkár válaszában kiemelte: az Államtitkárság *„elkötelezett az intézmény működésének folytatásában”*, a szolgáltatás véleményük szerint ugyanakkor egészségügyi jellegű, így nem látják beilleszhetőnek a szociális ágazati tevékenységet szabályozó jogszabályok közé.

Tájékoztattott arról is, hogy a fürdető hajléktalan-ellátásban betöltött megkülönböztetett szerepére tekintettel már 2012-ben is részesült támogatásban a Hajléktalanokért Közalapítványon keresztül. Az Alapítvány által legutóbb kiírt pályázatokon lehetőség nyílt egészségügyi program támogatására is. Ezeknek az elbírálása az információkérés idején még folyamatban volt, így nem tudott információval szolgálni arra nézve, vajon a fürdető fenntartója pályázott-e.<sup>5</sup>

### **4. Országos Epidemiológiai Központ (OEK)**

Az OEK főigazgatójához, mint a járványügyi vizsgálatokkal foglalkozó országos hatáskörű szerv vezetőjéhez a hajléktalan fürdető ügyével kapcsolatos szakmai álláspontjának kifejtését kérve fordultam.

A kapott tájékoztatásból kitűnik, hogy az OEK kiemelten kezeli a hajléktalan fürdető kapcsán is felmerült egészségügyi kérdésköröket (fej- és ruhatetvesség elleni védekezés), és fontosnak tartják, hogy az utcán élő emberekkel kapcsolatosan legyen lehetőség a megelőzést segítő vizsgálatok elvégzésére, a fertőtlenítő fürdetés, kezelés biztosítására. Kiemelte, hogy az ellátás megszűnése a hajléktalan betegek kórházi felvételét is nehezíti. Válaszában a főigazgató főorvos arról informált, hogy *„a hajléktalanok speciális ellátását biztosító fertőtlenítő állomás megszüntetését higiénés, szociális, humánus okokból egyaránt aggályosnak tartják.”* Sajnálatait fejezte ki azzal összefüggésben, hogy az OEK-nek nem nyílik lehetősége az érdemi beavatkozásra, ugyanakkor *„közegészségügyi – járványügyi érdekből is nélkülözhetetlennek tartják, hogy Budapesten [...] a korábbi fertőtlenítő-fürdető rendszer jellege továbbra is fennmaradjon.”*

### **5. További szakmai szervezetek és képviselők álláspontjai**

Az elmúlt évben a hajléktalan ellátásban tevékenykedő szakemberek egybehangzó véleményei megerősítettek abban, hogy ezen kiszolgáltatott helyzetben lévő személyekkel kapcsolatban fokozott körültekintéssel kell eljárni. Esetükben kiemelt figyelmet és körültekintést igényelnek az egészségügyi szűrővizsgálatok is, hiszen helyzetük miatt az egyes alapvető jogaik, így az élethez és emberi méltósághoz, valamint a szociális biztonsághoz és a testi, lelki egészséghez való jogaik sérülésének lehetősége a többségi társadalom tagjaihoz képest sokkal nagyobb.

A hajléktalan fürdető ügyével összefüggésben megismert *további szakmai álláspontokból* megtudtam, hogy a fürdetőt igénybevevő személyek számáról éves jelentés készül, eszerint évente mintegy 55-60 ezer fő vette igénybe a Gyáli úti intézményt, akik közül nagyjából 3500 főnél szűrtek ki fertőző betegségeket.<sup>6</sup> Emellett az egészségügyi intézmények is kezeltek ilyen személyeket, az ő számukról azonban adatok nem állnak rendelkezésre.

A szakmai diskurzus során a problémára kínált megoldások között felmerült lehetőség, hogy a hajléktalan embereket befogadó szállások veszik át a fürdető feladatát. Ehhez azonban sem az infrastrukturális háttér (nemek szerint elkülönített fürdető vetkőző helyiség, tetűirtó

szerek, tiszta ruházat, fertőzött ruházat tisztítására, végső esetben elégetésére alkalmas helyiség) sem a személyi állomány nem áll rendelkezésre, tekintettel arra, hogy a hajléktalan szállókon dolgozó személyek kevéssé vagy egyáltalán nem rendelkeznek ilyen jellegű egészségügyi ismeretekkel. A szállók jelenlegi feladataik kielégítő ellátására sem minden esetben rendelkeznek a megfelelő anyagi forrással, így a szakmai álláspontok szerint sem képzelhető el, hogy ezen többletfeladattal<sup>7</sup> meg tudjanak birkózni.

Egy, a jelen vizsgálattal párhuzamosan végzett, *a szabálysértési szankciórendszer közterület-használattal kapcsolatos elemeire vonatkozó vizsgálatom*<sup>8</sup> során arról is hivatalos tájékoztatást kaptam, miszerint a főpolgármesteri hivatal és a Kormányhivatal is jelentős problémaként tartja számon a fürdető hiányát. A *Kormányhivatal* több alkalommal is hangsúlyozta *a bezárt Gyáli úti fürdető hiánya által előidézett közegészségügyi probléma jelentőségét.*

A Kormányhivatal ugyanis – a fentiekkel egybehangzóan – az általa üzemeltetett fürdetőt 2012. július 5-től további üzemeltetésre átadta Budapest Főváros Önkormányzata részére, az ott dolgozó 3 fő munkatárssal együtt. Ezt követően az ellátó helyen a feladatot a gyakorlatban a Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei (BMSZKI) végezte. Budapest Főváros Önkormányzata az üzemeltetést 2012. szeptember 1-jéig vállalta azzal, hogy ez idő alatt kialakítja a feladatellátás végső módját. A Kormányhivatal információi szerint Budapest Főváros Önkormányzata 2012. szeptember 1-jétől a feladat végzését megszüntette.

A fürdő fontosságát jelzi, hogy 2012. első félévében a Gyáli úti fertőtlenítő fürdőben elvégzett személyi vizsgálatok száma 18 829 volt. A hajléktalan ellátók hetente kértek friss igazolást az intézményeik szolgáltatásainak igénybevételéhez. A vizsgálatok során kiszűrt ektoparazita fertőzött személyek közül fejtetvesség miatt 727 fő, ruhatetvesség miatt 661 fő, lapos tetvesség miatt 2 fő, scabies miatt 21 fő személyi kezelését végezték el munkatársaink.

A *Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szerve* arról is tájékoztatott, hogy a téli rendkívüli időjárás viszonyokra való felkészülés jegyében 2012. december első hetében a népegészségügyi hatóság kerületi és kistérségi intézetei illetékességi területükön elvégezték a hajléktalan ellátó helyek (éjjeli menedékhelyek, krízis- és átmeneti szállások, nappali melegedők, stb.) hajléktalanok befogadására vonatkozó közegészségügyi-járványügyi alkalmasságának vizsgálatát.

A főváros területén 63 hajléktalan ellátó hely közegészségügyi ellenőrzése történt meg, hatósági intézkedésre nem került sor. A hivatal megállapította, hogy a hajléktalanok befogadásához szükséges tárgyi feltételeket az intézményekben biztosították - a lentebb jelzett, tetvesség elleni védekezés körülményeire tett megjegyzések figyelembe vételével. A létesítményekben a szükséges felújítási, festési munkákat általában elvégezték, azonban van igen rossz műszaki állapotban lévő épület is, amely évek óta felújításra vár (1105 Budapest, Előd u. 9.).

A 2012. évben a Kormányhivatal szakfelügyelője a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet 4. számú mellékletében meghatározottak szerint 22 hajléktalan ellátó helyen végzett komplex ellenőrzést az alábbi szempont alapján: a tetvesség elleni védekezés gyakorlatának (tetvességi vizsgálat, személykezelés, tetűirtószer-ellátottság, ruhatetvesség esetén a tetves ruházat sorsa, illetve ruhacsere biztosítása, nyilvántartás) ellenőrzése. A helyszínen az ellenőrzésen túl a Kormányhivatal munkatársai szaktanácsot is adtak a kezelések hatékony elvégzése érdekében.

Az ellenőrzések tapasztalatai szerint az Országos Epidemiológiai Központ által évközben kiadott, „A tetvesség elleni védekezésről” szóló 3. módszertani levélben előírt tetvességi

vizsgálatok végzéséhez és a kezelésekhöz az ellátó helyek sem arra szolgáló helyiséggel, sem megfelelően képzett személyzettel nincsenek felkészülve, és a személyi és tárgyi feltételek kizárólag csak az egészségügyi ellátást is nyújtó intézményekben adóttak. Az év végére a tetűirtószereket beszerezték, de tetvességi szűrést nem, csak kezelést végeznek az intézményekben. A 22 ellenőrzött egységben a csótány fertőzőtség elleni védekezés gyakorlatának, és dokumentációjának ellenőrzése is megtörtént.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt.<sup>9</sup> 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 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. Jelen esetben a hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak, tekintettel arra, hogy a fővárosi hajléktalan-ellátás helyzete, annak esetleges működési problémái vagy hiányosságai – különösen, ha az összlakosságra is komoly veszélyt jelentő fertőző megbetegedések ellátásáról, járványok megelőzéséről van szó – 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 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 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.

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.

Az országgyűlési biztosok az ombudsmanintézmény 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.

2011-ben hozzám érkező jelzések nyomán, illetve hivatalból is több esetben vizsgáltam a hajléktalan, valamint a kvázi hajléktalan, egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott emberekkel szembeni állami fellépés formáival kapcsolatban. Több ízben kénytelen voltam nyilvános megszólalásaimban hangot adni kritikáimnak és komoly aggodalommal figyeltem az alapjogokat és a jogállamiság normáit esetenként figyelmen kívül hagyó, a jogalkotás és jogalkalmazás területén egyaránt jól észlelhető, jogszabályok formájában testet is öltő tendenciákat.

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 Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy *a szociális ellátáshoz való jog* – amely közvetlen összefüggésbe hozható a jelen jelentésben vizsgált egészségügyi és egyben szociális tárgyú kérdéssel – *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 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 önjerejükben nem tudják megteremteni.

Az állam gondoskodási kötelezettsége nem csak a hajléktalan emberek, de a többségi társadalom vonatkozásában is kiterjed arra is, hogy járványügyi kérdésekben megelőző lépéseket tegyen, lehetőségeihez mérten kialakítsa és fenntartsa azt az intézményrendszert, amely a megfelelő szűrőmechanizmus funkcióját betöltve a teljes társadalomra nézve szolgálja a mindenkit megillető testi egészséghez való alapvető jog érvényesülését. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában is megfogalmazást nyer, hogy a *„testi és lelki egészséghez való jog biztosítása olyan alkotmányos állami feladatot jelent, amelyet az állam központi szervei és a helyi önkormányzati - továbbá egyéb - szervek rendszere révén valósít meg. Ennek keretében az állam - egyebek között - egészségügyi intézményhálózat működtetésére és az orvosi ellátás megszervezésére köteles.”*<sup>10</sup> Ugyanerre a következtetésre jutott a testület, amikor kimondta, 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.”<sup>11</sup>

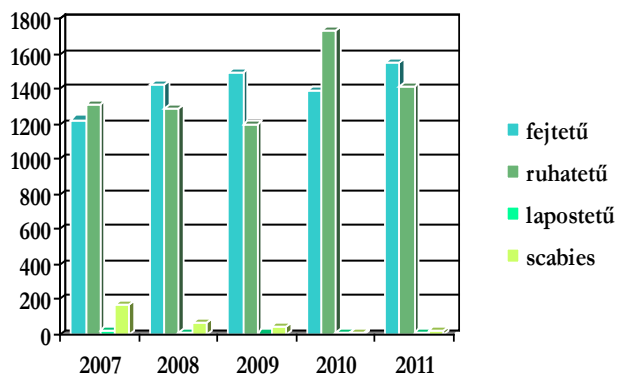
### III. Az ügy érdeme tekintetében

Több korábbi jelentésemben<sup>12</sup> is megfogalmazott álláspontom szerint 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, és ez a szélsőségesen rászoruló emberekről való „gondoskodási” kötelezettség semmi esetre sem merülhet ki a potenciális lehetőség biztosításában.

Többször hangsúlyoztam 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 folyamatok pedig nem szűntek meg, az ellátásra szorulóknak száma a jövőben továbbra sem fog csökkenni, sőt egyes becslések szerint további növekedés várható.

Külön ki kell emelnem azt a tényt, hogy a hajléktalan embereket ellátó egészségügyi intézmények száma az elmúlt időszakban általánosságban is csökkenő tendenciát mutat, ebben a járványügyi szempontból is kiemelten fontos kérdésben pedig – ti. a fertőtlenítő fürdető tekintetében – egyértelműen kijelenthető, hogy megszűnt az az intézményi háttér, amely ha nem is teljes mértékben kielégítő, de elfogadható megoldást tudott kínálni a helyzetre.

A már hivatkozott, 2000-ben lezajlott ombudsmani vizsgálat idején három olyan, fertőtlenítést is végző hajléktalan-fürdető állt a fedélnélküli emberek rendelkezésére, amelyekből most, a jelen vizsgálatomat megalapozó eljárásban, az utolsót is bezárták.



Sajnálatos, de nyilvánvaló, hogy ez nem azért történt így, mert a fennálló problémák megoldódtak. Az ÁNTSZ forgalmi adatai alapján is egyértelműen kimutatható, hogy a (fertőtlenítő) fürdető igénybevételére szoruló hajléktalanok száma az eltelt évek során növekedett.<sup>13</sup>

Az érintettek számának ilyen emelkedésére pedig a legkevésbé adekvát válasz a csökkentett majd megszüntetett ellátás. Az említett vizsgálat tárgyát képező intézmények akkor az ÁNTSZ működtetésében álltak, de már körvonalazódott más szerveknek történő átadásuk, amelyet a biztos 2000-ben kifogásolt is. Felhívta a figyelmet arra is, hogy „a parazitózisok veszélyének fokozott mértékben kitett emberek preventív kezelésének megszűnése a fővárosban általános fertőzésforrás kialakulásához vezethet. Megállapítottuk, hogy a fertőtlenítő-fürdetés lehetőségének megszüntetése, illetve oly módon történő átadása, mely a tevékenység hatékonyságának csökkenését eredményezi, az érintett hajléktalanok és a velük a mindennapi

*életben kapcsolatba kerülők lehető legmagasabb szintű testi egészséghez való joga sérelmének veszélyét hordozza magában és ezzel visszásságot okoz.”*

Az, hogy a mostani helyzet előállhatott azt látszik alátámasztani, hogy az akkor tett javaslatok nem találtak meghallgatásra. A jelen gazdasági körülmények miatt az amúgy is hátrányos helyzetű rétegek tömeges elszegényedése, az emberek otthontalanná válása egyre fokozottabban érzékelhető napjainkban. Így jelen pillanatban még sokkal fontosabb megfelelő jogalkotói és jogalkalmazói reakciókkal megelőzni egy az egész társadalomra reálisan veszélyt jelentő krízishelyzetet.

A hajléktalanság problémakörével foglalkozó 2008. évi tematikus projekt keretében,<sup>14</sup> illetve ezen túlmutatóan is, a kérdéskört különféle aspektusokból megközelítve, (ideértve a hajléktalan emberek egészségügyi ellátásában felmerülő problémák feltérképezését is) *számos vizsgálatot folytattam a témában, melyek eredményeként több esetben javasoltam konkrét megoldási alternatívákat, világos követelményrendszert felvázolva ajánlásokkal fordultam a jogalkotókhoz, jogalkalmazókhoz egyaránt.* Hatásköri korlátaim azonban a figyelem felhívásánál, és fenntartásánál, az intenzív javaslattételnél többet nem tesznek lehetővé számomra.

A közvélemény szolidaritásból merev elutasításba fordulására okot adó körülmények orvoslására alkalmas eszköz egyrésztől – ahogy már korábbi jelentésemben is rámutattam<sup>15</sup> – hogy a problémás magatartás-formákat tanúsító személyekkel szemben számos korábban is létező, hatályos, alkalmazható és alkalmazandó jogszabályi tényállás, rendelkezés alapján járhatnak el a hatóságok. Elengedhetetlen feltétel ugyanakkor a többségi társadalom toleranciájának és együttérzésének növelése annak az osztálytársadalmi érdeknek az eléréséért, hogy a szélsőségesen rászoruló, nagymértékben kiszolgáltatott személyek humánus módon illeszkedjenek vissza (integrálódhassanak) a társadalomba.

Ezzel összefüggésben megkerülhetetlen, sőt kiemelten fontos feladat a hajléktalan emberek számára a körülményeikhez képest legmagasabb fokú mentálhigiénés állapot elérését biztosító ellátórendszer kialakítása és működtetése. Ahogy az „utcán élés” pusztá ténye önmagában fogalmilag nem képezheti szankcionálás jogalapját, úgy ugyanez a tény viszont kötelezettséget keletkeztet az állam irányába arra nézve, hogy az ilyen mértékben kiszolgáltatott polgárai számára a tőle telhető legnagyobb mértékben támogatást nyújtson.

E jelentés keretei között is felhívom a figyelmet az Alkotmánybíróság azon álláspontjára, miszerint a *„hajléktalanság szociális probléma, amit az államnak a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel és nem büntetéssel kell kezelnie”*.<sup>16</sup> Ebből is kitűnik az az állami feladat, amelyre a fentiekben részletesen kitértem. Ez pedig egyrészt a jogszabályi háttér rendezésével, másrészt – előbbivel párhuzamosan – a kellő anyagi erőforrások rendelkezésre bocsátásával érhető el. Az e tekintetben egységes szakmai álláspontok, valamint az idézett és összefoglalt tájékoztatások is alátámasztani látszanak azt a hiányosságot, hogy nem került egyértelműen meghatározásra, mely szerv vagy hatóság feladatkörébe tartozik a fertőtlenítő fürdető működtetése.

Emellett ugyanakkor fontos szem előtt tartani azt is, hogy a probléma kiterjedtsége sokkal inkább indokolna olyan hozzáállást a vizsgálatban érintett szervek részéről, amely hatáskör hiányának megállapítására való hivatkozások helyett a kompromisszumos együttműködésre, valamennyi érintett számára elfogadható megoldás megvalósítására törekedve keresné az igazoltan nem túl megterhelő anyagi többletköltséggel járó intézmény működtetésének lehetőségeit.

A jelen vizsgálat során feltárt gyakorlat, a megismert szakmai vélemények hangsúlyozottan *alátámasztják* az álláspontomat, miszerint az egyetlen fertőtlenítést is végző hajléktalanfürdő működtetése sem tűnik elegendőnek a feladat teljes körű ellátásához, de ha a



fürdető bezárásra kerül, az még súlyosabb alapjogi visszasságokat okozhat, továbbá valós egészségügyi veszélyhelyzetet teremthet.

Fel kívánom hívni a figyelmet arra a kétségtelen tényre, hogy noha valóban költségekkel jár egy ilyen fertőtlenítő fürdető működtetése, az ismert és általánosan elfogadott szakmai álláspont szerint a megelőzésre fordított költségek mindig alacsonyabbak, a kezeléshez, utógondozáshoz szükséges anyagi források mértékénél. Tekintettel arra, hogy a kezeletlen fertőző betegek milyen széles körben jelenthetnek veszélyt a teljes társadalomra, könnyen feltételezhető, hogy egy esetlegesen nagyobb mértékben elterjedő járványra adott utólagos reakció milyen költségeket emészthet fel; kifejezetten a hiányos szabályozásra, a megelőzés jelentőségének figyelmen kívül hagyására és az állami felelősségvállalás hiányára visszavezethetően.

A vizsgálat során megismert szakmai véleményekből kiderül, hogy a fürdető működtetéséhez szükséges minimális forrásigény mértéke havonta 1 millió Ft, amely összeg – különösen az ellátás egyéb szegmenseihez szükséges anyagi ráfordításokhoz mérten-, tovább erősíti a megállapítást, hogy csekély anyagi ráfordítással kezelhető az a mindenkit érintő egészségügyi kockázat, amely a jelen helyzetben tagadhatatlanul fennáll.

Ugyancsak a vizsgálat során tapasztaltuk, hogy az egyes hatóságok, érintett szervek közti együttműködés szakaszos. A vizsgálat során a civil és a szakmai szféra képviselőitől kapott részletes tájékoztatásból kitűnik, hogy míg nekik az intézményi keretek ilyen mértékű korlátozása, megszüntetése miatt nincs lehetőségük az együttműködés hatékony kialakítására, addig az érintett állami szervek közti kommunikáció akadozik, és noha a probléma fennállását elismerve valamennyien hangsúlyozzák, hogy fontosnak tartják a hajléktalan fürdető ügyét, a gyakorlati együttműködés, a valódi megoldás elmarad.

*Fentiekből következően megállapítom, hogy az élethez és az emberi méltósághoz, valamint a szociális biztonsághoz, továbbá a testi és lelki egészséghez való alapjogok sérelmének közvetlen veszélyét hordozza, és ezzel visszasságot idéz elő az a körülmény, hogy az eddig működtetett egyetlen, leginkább hajléktalanok által használt fertőtlenítő fürdetőt anyagi forráshiányra hivatkozással bezárták.*

A szálláshelyhez kötött parazitamentesítés jogszabályi szinten megoldottnak tűnik, hiszen a fertőző betegségek és a járványok megelőzéséről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet szerint az a felvételnélkor a szálláshely dolgozójának kötelessége azt elvégezni.

Jelen vizsgálat megállapításai szerint azonban ennek sem tárgyi, sem személyi feltételei nem adóttak minden befogadó helyen, amely még inkább súlyosbítja a központi szerepet betöltő fürdető bezárásának tényét. További problémát okoz, hogy szabályozatlan és – a tisztasági fürdők bezárása miatt – a gyakorlatban megoldatlan a nappali melegedőkben, népkonyhákban megforduló, valamint az utcai gondozó szolgálatok, krízisautók által fellelt élőködőkkel fertőzött hajléktalan emberek parazitamentesítése.

A hajléktalan emberek helyzetüknél fogva kiszolgáltatottabbak, egészségi állapotuk sérülékenyebb, fokozottabban vannak kitéve fertőzésveszélynek. Az őket ellátó egészségügyi rendszer hiányosságai csak súlyosbítják a problémát azzal, hogy a kezeletlen beteg személyek közösségben hagyásával növelik a továbbfertőződés és a betegségek terjedésének a valószínűségét. Az így kialakuló helyzet pedig nem csak ezen egzisztenciálisan kiszolgáltatott csoport tekintetében hordoz súlyos veszélyt, hanem a város egész lakossága tekintetében jelenti *a legmagasabb szintű testi egészséghez való alapjog sérelmének közvetlen veszélyét és ezzel visszasságot okoz. Mindezeket összegezve megállapítom, hogy a vizsgálatom eredményeként feltárt helyzet – Budapest egyetlen hajléktalan fertőtlenítő fürdetője bezárásának kapcsán kialakult visszasságok, az ellátás megoldatlansága, a nem egyértelműen meghatározott feladat- és hatáskörök, az ebből fakadó hiányosságok, valamint a mindezek megalapozta, a társadalom*

*egészet érintő veszélyhelyzet fenntartása – a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő alapjogi visszásságot idézett elő és tart fenn.*

### **Intézkedéseim**

Jelentésemet egyrészt *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.

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében

- az Ajbt. 37. § alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy vizsgálja felül a jelzett jogszabályi háttér hiányosságait, és kezdeményezzen jogszabály-módosításokat* annak egyértelmű meghatározására, hogy a jövőben mely szerv, hatóság kötelezettsége a járványügyi megelőzéssel összefüggő hajléktalan fürdető intézményének működtetése;
- az Ajbt. 31. § (1) *felkérem Budapest Főváros főpolgármesterét és Budapest Főváros Kormányhivatalának kormány megbízottját, hogy a helyzet jogszabályi szinten történő rendezéséig a Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szervével és a szociális segítő szakma képviselőivel együttműködve törekedjenek a hajléktalan emberek fertőtlenítő fürdetésére lehetőséget teremtő intézmény működési feltételeinek mielőbbi megoldására és folyamatos biztosítására.*

Budapest, 2013. március

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Melléklet: Lábjegyzet**

<sup>1</sup> OBH 3604/2000., OBH 831/1999., OBH 832/1999. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése a hajléktalanok egészségügyi ellátásáról Budapesten.

<sup>2</sup> <http://www.obh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20130228.htm> Az alapvető jogok biztosának AJB-646/2013. ügyszámán kiadott jelentése a fővárosi hajléktalan-ellátó rendszer működéséről a téli krízisidőszakban

<sup>3</sup> Lásd az AJB-4326/2011., AJB-3513/2012., AJB-5125/2012., AJB-6727/2012., AJB/646/2013. ügyszámokon kiadott jelentéseket

<sup>4</sup> A válaszevel 2012. december 7-én kelt

<sup>5</sup> Az államtitkár válaszelevele 2012. december 21-én kelt, a finanszírozással kapcsolatban megjegyzendő, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériuma a Hajléktalanokért Közalapítvány (HKA) javaslata alapján 2013. január 22-én kelt engedélyező okirata keretében döntött a HKA által 2012. november 9-én közzétett "Hajléktalan személyek ellátásának megszervezése 2013-13" című felhívásokra érkezett pályázatokról

<sup>6</sup> A BMSZKI (Budapesti Módszertani, Szociális Központ és Intézményei) munkatársaitól származó adatok

<sup>7</sup> A szállók feladatátvállalással kialakuló többletterhét egyértelműen igazolja az a kimutatás, amely a Gyáli úti fürdetőt igénybevevő hajléktalanok éves számát 55-60 ezer főben állapítja meg. Ezeknek a személyeknek a jelenleg működő 5 hajléktalanellátó centrum között történő elosztása évi 11-12 ezer, naponta tehát közel 30 fő többlet ellátást jelentene az említett intézmények vonatkozásában.

<sup>8</sup> Az AJB-687/2013. ügyszámán folyó vizsgálatban

<sup>9</sup> Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)

<sup>10</sup> 54/1996. (XI. 30.) AB határozat.

<sup>11</sup> 77/1995. (XII. 21.) AB határozat

<sup>12</sup> Például az AJB-367/2011., AJB-1834/2012., AJB-1277/2012., 3240/2011., 4326/2011. számú jelentésekben

<sup>13</sup> Az adatok a BMSZKI Orvosi Krízis Szolgálatának vezetője által tartott előadásból származnak.

<sup>14</sup> A projekt linkje: <http://www.obh.hu/allam/2008/pdf/hajlektalanugyi.pdf>

<sup>15</sup> Lásd az AJB-646/2013. ügyszámán kiadott jelentést

<sup>16</sup> 38/2012. (XI. 14.) AB határozat

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-6676/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Csink Lóránt  
dr. Gulyás Attila

**Az eljárás megindulása**

Két magánszemély fordult hozzám panasszal amiatt, hogy a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény 4. § (2) bekezdés zsk) pontjának, valamint a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvény 7. § c) pontjának alkalmazása folytán a magánnyugdíj-pénztárnak teljesített önkéntes befizetéseknek teljes hozamát nem kapta vissza az állami nyugdíjrendszerbe való átlépéskor.

Az egyik panaszos előadta, hogy panaszával a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéhez, valamint a nyugdíjvédelmi biztoshoz is fordult. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete arról tájékoztatta a panaszost, hogy nincs tudomásuk a vonatkozó jogszabályok panaszos javaslatának megfelelő tartalmú módosításáról. A nyugdíjvédelmi miniszterelnöki megbízottnak írt beadványára a panaszos azt a választ kapta, hogy a jogalkotó azért döntött az önkéntes befizetések esetében is a reálhozam kifizetése mellett, mert „a tagdíj-kiegészítések befektetéseiből elért hozamot nem lehet matematikailag pontosan kiszámítani”.

Ezt követően a panaszosok az alapvető jogok biztosától kérték a jogszabályi környezet vizsgálatát, az alkotmányos visszasság megállapítását és orvoslásának kezdeményezését.

A beadványok alapján, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdésére hivatkozva, vizsgálatot rendeltem el. A vizsgálat során kikértem az érintett miniszterek véleményét.

**Az érintett alkotmányos jog**

- Tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdés: „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.”].

**Alkalmazott jogszabályok**

- a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (Mpt.)
- a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvény (Nyatv.)

**A megállapított tényállás**

A nyugdíjreform kapcsán megalkotott Nyatv. lényeges változásokat hozott a nyugdíjrendszerben, azon belül különösen a magánnyugdíj szervezetében. A változás lebonyolítása érdekében a Nyatv. átmeneti rendelkezései több releváns jogszabály vonatkozó rendelkezését is módosították. Az Mpt. 123. § (6) bekezdése szerint a magán-nyugdíjpénztári tagoknak, a magánnyugdíjrendszerben fennálló tagsági jogviszonyuk fenntartásának szándékáról 2011. január 31. napjáig nyilatkozniuk kellett. A nyilatkozat hiányában, a társadalombiztosítási nyugellátásban nem részesülő tagok magán-nyugdíjpénztári tagsági jogviszonya 2011. március 1.

napjával megszűnt és a törvény erejénél fogva visszakerültek a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe. Az új szabályozást megelőzően, az Mpt. rendelkezései szerint, a magán-nyugdíjpénztári tagot terhelő tagdíj mértékét a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény határozta meg és a tagdíj alapja megegyezett a nyugdíjjárulék-alappal. A munkáltató egyoldalú, írásban történő kötelezettségvállalással munkavállalója tagdíját vagy a tag a saját tagdíját együttesen a tagdíjalap 10 százalékáig kiegészíthette. A változást követően, a visszalépő pénztártag természetes személyek portfóliója – meghatározott kifizetésekkel csökkentve – átadásra került a Nyatv. által létrehozott Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap részére. Az Mpt. 4. § (2) bekezdés zsk) pontja alapján a visszalépő tag jogosult volt a tagdíjbefizetése alapján, a zsj) pontban meghatározott hozamgarantált tőke összege feletti összegének és a pénztártagságának ideje alatt befizetett tagdíj-kiegészítés összegének felvételére, vagy annak önkéntes kölcsönös nyugdíjbiztosító pénztárnál vezetett tagi számláján, vagy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben létrejövő egyéni számláján történő jóváírására. A jogszabály rendelkezésének hiányában, a magán-nyugdíjpénztári tagok által, pénztártagságuk ideje alatt befizetett tagdíj-kiegészítés után járó hozamgarantált tőke összege a tagok részére nem került kifizetésre, hanem azt a pénztárak átadták Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap részére.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

1) 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 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. 37. §-a alapján, 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 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 visszás hatósági jogalkalmazást.

2) Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 65. § ad) alpontjából következően az emberi erőforrások minisztere a szociál- és nyugdíjpolitikáért való felelőssége körében a nemzetgazdasági miniszterrel együttesen előkészíti a társadalombiztosítási nyugellátásokkal összefüggő jogszabályokat.

### **II. A vizsgálat érdemében**

1) A panasz kapcsán elsőként azt kell vizsgálni, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem kiterjed-e a pénztártag javára történő – a kötelező befizetéseken túlmenő – tagdíj-kiegészítésekre.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az alkotmányjogi tulajdonvédelem nem feltétlenül követi a polgári jogit [elsőként: 64/1993. (XII. 22.) AB határozat]. Az Alaptörvény XIII. cikkének védelme nem csupán a dologi jogokra (ingókra és ingatlanokra) terjed ki, hanem a vagyoni értékkel bíró jogosultságokra is, továbbá a még meg nem szerzett javakra, az ún. közjogi várományokra is. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási várományokra vonatkozóan az alábbiakat állapította meg: „A »váromány«, a szó legtágabb értelmében olyan jövőbeli jogszerzést lehetővé tevő függő jogi helyzet, amelyben a jogszerzés feltételei részben megvannak, míg további feltételei a jövőben vagy bekövetkeznek, vagy sem. Szűkebb értelemben várományon valamely alanyi jog megszerzésének jogilag biztosított lehetőségét értjük, amelytől a várományost az ellenérdekű fél önkényesen nem foszthatja meg” [51/2007. (IX. 15) AB határozat]. Az alkotmányjogilag védett váromány tehát a nyugdíjszolgáltatásra általánosságban vonatkozik [103/2010. (VI. 10.) AB határozat].

Ugyanakkor az alkotmányjogi tulajdon tartalmát a közjogi és magánjogi kötöttségekkel együtt kell érteni. Erre tekintettel alkotmányossági szempontból más megítélés alá esnek a magánnyugdíj-pénztári folyószámlára kötelezően, illetve önkéntesen teljesített befizetések. Az Mpt. 21. § (4) bekezdés c) pontja értelmében – a rendelkezés 2011. december 31-ei hatályon kívül helyezéséig – a pénztártag köteles volt a magánnyugdíj-pénztári tagdíjat megfizetni. Ez a befizetés a kötelező járulékok módjára volt hivatott fedezni a későbbiekben nyújtandó nyugellátásokat.

Ezzel szemben önkéntes tagdíj-kiegészítésre a pénztártag sem az Mpt., sem más jogszabály alapján nem volt kötelezett. A tagdíj-kiegészítés a pénztártag saját döntésén alapult; a tulajdonhoz való jog szempontjából az ilyen befizetés az érintett meghatározott célból történő „megtakarítása”, és nem a pénztártag jövedelmét mint tulajdont érintő közjogi korlátozás.

Mindebből az következik, hogy a pénztártagok tagdíj-kiegészítései és ennek hozama (mint a tagdíj-kiegészítés után járó közjogi váromány) az Alaptörvény XIII. cikkének védelme alatt állnak. Megjegyzendő, hogy ezt az álláspontot követi a Nyatv. 7. § c) pontjának utaló szabálya is, amelyből a tagdíj-kiegészítések visszalépő pénztártag részére történő kiutalása következik; ezt az összeget ugyanis – a kötelező befizetésekkel szemben – a jogalkotó a pénztártag tulajdonának tekintette.

2) Az Mpt. 4. § (2) bekezdés zsk) pontja következtében az állami nyugdíjrendszerbe visszalépő pénztártag a tagdíj-kiegészítés hozamgarantált tőke összege feletti hozamra (reálhozamra) volt jogosult. Erre tekintettel megállapítható, hogy az állami nyugdíjrendszerbe visszalépő, tagdíj-kiegészítést teljesítő pénztártag nem jutott hozzá a tagdíj-kiegészítés után járó teljes hozamhoz, mint az Alaptörvény XIII. cikke által védett várományhoz.

Ebből következően az Mpt. és a Nyatv. vonatkozó szabályai érintik a tagdíj-kiegészítést teljesítő pénztártagok tulajdonhoz való jogát, így e szabályok alkotmányosságát a tulajdonhoz való jog korlátozására irányadó szabályok szerint kell megítélni.

3) A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat rámutatott, hogy „[a]z alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett”. E megfogalmazásból kitűnik, hogy a tulajdonhoz való jogot korlátozó szabálynál is szerepet kap a „cél” vizsgálata, így e vonatkozásban is érvényesíteni kell az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének követelményét, miszerint a korlátozásnak „más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében” kell történnie.

A tagdíj-kiegészítések azok teljes hozamukkal együtt a pénztártag magántulajdonát képezik. Ennek jogszabályi elvonása nem vonható a közteherviselési kötelezettség körébe; itt

ugyanis nem valamilyen adótárgy vagy adóforrás utáni fizetési kötelezettséget állapított meg, hanem a tulajdonhoz való jog által védett jogosultságot korlátozott a jogalkotó.

Jelen esetben tehát, az önkéntes tagdíj-kiegészítések hozamának részleges állami elvonása esetén megállapítható, hogy a tulajdonhoz való jog korlátozásának nincs alkotmányjogilag értékelhető, legitim célja. Önmagában ugyanis az állami bevétel növelése nem szolgáltatathat alapot a tulajdonhoz való jog által védett jogosultság korlátozásához, erre az Alaptörvény keretei között nincs lehetőség.

4) Téves az az álláspont, amely szerint matematikailag nem lehet nagyságrendileg sem következtetni arra, hogy a tagdíj utáni hozamnak mekkora része származik az önkéntes tagdíj-kiegészítésből. Amennyiben ismert a kötelezően befizetett tagdíj és az önkéntes tagdíj-kiegészítés aránya, továbbá ezek összegének a teljes hozama, akkor ezekből az adatokból következtetni lehet az önkéntes tagdíj-kiegészítés hozamára. A tulajdonhoz való jog érvényesülésének esetleges számítási nehézségei pedig egyébként sem írhatók egyoldalúan az érintett hátrányára.

5) Mindezekre tekintettel a vizsgálatom eredményeként megállapítom, hogy a Nyatv. 7. § c) pontjának, valamint az Mpt. 4. § (2) bekezdés zsk) pontjának szabályai az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített, tulajdonhoz való jogot sértő visszásságot eredményeznek azáltal, hogy nem biztosítják a magánnyugdíj-pénztári tagdíj-kiegészítések teljes hozamának visszautalását az állami nyugdíjrendszerbe visszalépők számára.

## **Intézkedésem**

A vizsgálat által feltárt visszásság orvoslása érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* a szociális és nyugdíjpolitikáért felelős *emberi erőforrások miniszterét*, hogy a *nemzetgazdasági miniszterrel* együttesen terjesszen elő javaslatot az Mpt. és a Nyatv. vonatkozó rendelkezéseinek a módosítására a jelentésben megállapítottaknak megfelelően.

Budapest, 2013. január

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-6683/2012 számú ügyben**

Előadó: dr. Fórika László

### **A vizsgálat megindítása**

A Piliscsabai Roma Nemzetiségi Önkormányzat (a továbbiakban RNÖ, illetve egyes idézetekben CKÖ) elnöke panaszbeadványában egy belső ellenőrzés jogszerűségével kapcsolatban kérte előbb az állásfoglalásomat, majd a vizsgálatomat. Előadta, hogy 2012. augusztus 13-án Piliscsaba Nagyközség Önkormányzata (a továbbiakban: helyi önkormányzat) belső ellenőri vizsgálatot rendelt el mindhárom<sup>1</sup> Piliscsabán működő nemzetiségi<sup>2</sup> önkormányzatnál; az ellenőrzéssel – megbízási szerződés kötésével – külső szakembert bízott meg. A panaszbeadvány szerint a belső ellenőrrel az RNÖ-nak semmilyen szerződése, megállapodása nem volt. A belső ellenőr az elnök engedélye nélkül elvitte a 2011. évi jegyzőkönyvek másolatát, továbbá számlákat fénymásolt (a jegyző, valamint az RNÖ engedélye nélkül) a polgármesteri hivatal titkársági referense útján. A belső ellenőr sem a számlákról, sem az elvitt egyéb iratokról átvételi elismervényt nem készített. (Az elnök erre vonatkozó kérdésére

azt a választ kapta, hogy majd utólag készítenek elismervényt.)

Az elnök álláspontja szerint az egész vizsgálat törvénytörő volt, mert a RNÖ és Piliscsaba Nagyközség Önkormányzata között nincs alá-fölrendeltségi viszony. Amennyiben Piliscsabai Nagyközség Önkormányzata támogatást nyújt a kisebbségi önkormányzatnak, az csak avval köteles elszámolni, egyéb költségvetési forrása felhasználásával nem. A kapott támogatással a nemzetiségi testület el is számolt: az RNÖ féléves és éves beszámolóit Piliscsaba Képviselő-testülete tárgyalta és elfogadta. Az elnök szerint az RNÖ engedélye nélkül a helyi önkormányzat saját alkalmazottjával, megbízottjával az RNÖ-nél nem ellenőriztethet, az ellenőrzés keretében nem adhat ki RNÖ-dokumentumot, valamint azokról nem készíthet másolatot sem.

A panasz alapján, az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott, a nemzetiségi önkormányzathoz való jog érvényesülésének a kivizsgálhatósága érdekében – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) és 20. § (1) bekezdései szerint – vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom során tájékoztatást kértem a helyi önkormányzattól, valamint tanulmányoztam a polgármester, az RNÖ elnöke és a jegyző által rendelkezésemre bocsátott iratokat, így például a két önkormányzat együttműködési megállapodásait, a belső ellenőr és az RNÖ elnöke, a belső ellenőr és a jegyző levelezését és nyilatkozatait, továbbá a helyi önkormányzatnak – az ügyvel kapcsolatos – releváns határozatait, stb. Figyelembe vettem a belső ellenőr nyilatkozatát és az általa átadott iratokat is.

Nem, illetőleg csak érintőlegesen vizsgáltam – mivel az ügyet elsődlegesen a két önkormányzat autonómiájának alapjogi helyzete, egymáshoz való viszonya szempontból elemeztem – a belső ellenőr jelentésének szakmai megalapozottságát.<sup>3</sup>

### **Az érintett alkotmányos jogok és elvek**

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- a nemzetiségi közösségek önkormányzathoz való joga [Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdés: „*A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.*”];
- A nemzetiségek alapvető jogainak részletes (és garanciális) szabályait a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény tartalmazza [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.*”];
- a helyi önkormányzat gazdasági autonómiája [Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés f) pont: „*A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik.*”];
- az átlátható önkormányzati költségvetési gazdálkodás elve [Alaptörvény N) cikk: „*(1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. (3) Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.*”];
- a Kormány a kormányhivatalok útján biztosítja az önkormányzatok törvényességi felügyeletét [Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdés: „*A Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.*”]

## **Az alkalmazott jogszabályok**

- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.)
- a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Hötv.)
- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.);
- A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet;
- a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Bkr.);
- a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003. (XI. 26.) Korm. rendelet;
- 21/2009. (X. 5.) számú önkormányzati rendelet

## **A megállapított tényállás**

A Pénzügyi Ellenőrzési Bizottság – átruházott hatáskörben, a 106/2011. (XI.23.) számú határozatával – 2011. november 23-án fogadta el Piliscsaba Nagyközség Önkormányzata 2012-es (2011-re vonatkozó) belső ellenőrzési tervét. A helyi önkormányzat, illetve a bizottság a tervezésbe az érintett nemzetiségi önkormányzatokat nem vonta be.

A belső ellenőrzési terv a települési nemzetiségi önkormányzatok (valamint a kiemelt civil szervezetek támogatásának) ellenőrzéséről is szólt (2. oldal), célkitűzései közé tartozott: a kisebbségi önkormányzatok jogszabályszerű és gazdaságos tevékenységének vizsgálata, pénzügyi elszámolásaik ellenőrzése is. Az ellenőrzés típusa: szabályszerűségi ellenőrzés, rendszerellenőrzés, és pénzügyi ellenőrzés. A nemzetiségi önkormányzatok kockázati besorolása – az előző évek vizsgálatainak hiánya miatt – magas volt.

A terv szerint a vizsgálat 2012. első félévében a polgármesteri hivatal, a helyi önkormányzat és költségvetési szervei kötelezettségvállalásai szabályszerűségének, szabályozottságának a vizsgálatára terjedt ki, a második félévben pedig a három nemzetiségi önkormányzat ellenőrzése következett.

A belső ellenőrrel – a helyi önkormányzat 266/2011. (XI.29.) számú határozata alapján – a polgármester, mint megbízó (a polgármesteri hivatalt képviselve) 2011. december 6-án kötött szerződést. A szerződéselő polgármester aláírása alatt viszont Piliscsaba Nagyközség Önkormányzata szerepel,<sup>4</sup> mint képviselt szerv. A szerződés 1.1. pontja szerint a belső ellenőr tevékenysége „*magában foglalja a Megbízónak, mint költségvetési szervnek [...] az ellenőrzését*”, valamint a belső ellenőrzési vezetői feladatok ellátását. A megbízási díjról szóló számlát – a szerződés 4.4. pontja szerint – az önkormányzat nevére és címére kellett kiállítani. Az ellenőrzés első szakaszában a jegyző és a belső ellenőr hatásköre kapcsán merült fel több jogértelmezési/hatásköri probléma, utóbb a RNÖ vitatatta a belső ellenőrzés módját és jogalapját.

A hivatal egyik alkalmazottja egy feljegyzésben a belső ellenőr egyik adatkérése kapcsán feljegyzést készített a munkáltatójának, a jegyzőnek, mert a belső ellenőr saját maga és az önkormányzat egyik bizottsága számára – az alkalmazott megítélése szerint – jogellenesen kért adatokat, illetve várt el tőle köztisztviselőhöz méltatlan magatartást. A belső ellenőr ezzel összefüggésben – február 16-án iktatott – beadvánnyal fordult a jegyzőhöz, hogy szakmai becsülete helyreállítása érdekében az alkalmazott „*valótlan állításait tisztázza*”, majd – a várt jegyzői intézkedések elmaradása miatt – az alkalmazottal szemben feljelentést tett, illetve április 3-án észrevételeit eljuttatta a képviselő-testülethez is.

A kormányhivatal a jegyző kérésére állásfoglalást adott ki az adóhatósági jogkör



elvonásának és adótitok megsértésének a tilalmával kapcsolatban 2012. február 26-ai keltezéssel. A jegyző a belső ellenőr beadványára március 27-én válaszolt. Ebben a belső ellenőr által hivatkozott, „*vélelmezett e-mail bizonyítékként*” való csatolását kérte, azzal, hogy annak hiányában „*bizalomvesztés okán szerződésének felmondását kezdeményezem a képviselőtestületnél*”.

A jegyző – az önkormányzat képviselőtestületének felkérése alapján<sup>5</sup> – 2012. április 10-én újabb állásfoglalást kért a kormányhivaltól. Ebben a megkeresésben részletezte az említett beosztottja és a belső ellenőr közötti konfliktust, s arra a következtetésre jutott – mivel a belső ellenőr büntetőeljárást is kezdeményezett becsületsértés és rágalmazás miatt –, hogy az ellenőrzés pártatlansága, elfogulatlansága a továbbiakban már nem biztosítható.

A jegyzőnek fenntartásai voltak az ellenőrzésre vonatkozó szerződés érvényességével összefüggésben is. Álláspontja szerint a polgármesteri hivatal vonatkozásában a jegyző jogosult szerződést kötni/felbontani a belső ellenőrrel, illetve a munkáltató jogokat gyakorolni fölülte, mivel az Ötv. és az Áht. szabályai alapján a belső ellenőrzési rendszer működtetése a jegyző feladata, illetve a belső ellenőrzés a tevékenységét a költségvetési szerv vezetőjének közvetlenül alárendelten végzi. Az adott esetben viszont a belső ellenőr – a korábbi jogellenes gyakorlatot követve – a szerződést a polgármesterrel „*írattatta alá*”.

A jegyző – a kormányhivatal válaszána megérkezése előtt – a belső ellenőr tevékenységének a felfüggesztéséről döntött, majd 2012. április 18-ai levelében arra hívta fel a belső ellenőr figyelmét, hogy a polgármesteri hivatal a jegyző képviseli, s hatáskörét érintő ügyekben ő a kötelezettséget vállaló személy. A polgármesteri hivatal belső ellenőrzésére vonatkozó megbízási szerződésben – miközben megbízóként a polgármesteri hivatal lett feltüntetve – a kötelezettségvállaló személy (aláíró) a polgármester volt, aki csak az önkormányzatot képviselheti. A jegyző az adott kérdésben egy ügyvédi iroda állásfoglalását is kikérte.<sup>6</sup>

A polgármester tájékoztatása szerint a szerződésben hibásan lett a polgármesteri hivatal szerződő félként feltüntetve, a szerződő felek szándéka alapján a helyi önkormányzat kötött szerződést, amit a polgármester jogszerűen képviselt. (A szerződést utóbb a jegyző is ellenjegyezte.) A polgármesteri hivatal adóirodájának ellenőrzésére vonatkozó megbízólevelet 2012. május 3-án írta alá a polgármester.

A helyi önkormányzat képviselő-testülete a 103/2012 (V.8.) számú határozatában (zárt ülésen) úgy döntött, hogy „*a továbbiakban is támogatja a belső ellenőr munkáját. A következő Pénzügyi Ellenőrzési Bizottság ülésére készüljön előterjesztés a belső ellenőrzési terv módosítására vonatkozóan.*”

A kormányhivatal 2012. május 10-ei keltezésű állásfoglalása szerint az önkormányzat jogosult volt szerződést kötni a belső ellenőrrel, mert ezt az Ötv. 92. § (8) bekezdése<sup>7</sup> lehetővé teszi, illetve a megrendelt belső ellenőrzés nemcsak a polgármesteri hivatalra, hanem az önkormányzat által felügyelt költségvetési szervekre is kiterjedt.

A belső ellenőrzés nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozó szakaszára a megbízólevelet 2012. július 3-án írta alá a polgármester. A megbízólevél kiállításának az alapja az Áht., a 370/2011. (XII.31.) Korm. r., és a helyi önkormányzat képviselőtestülete által elfogadott ellenőrzési program volt; a megbízólevél a helyi és a nemzetiségi önkormányzat által megkötött együttműködési megállapodásra nem hivatkozik.

A polgármester tájékoztatása szerint „*Piliscsaba Nagyközség Önkormányzata és a Szlovák, illetve Német Nemzetiségi Önkormányzatok között létrejött együttműködési megállapodás rögzíti a nemzetiségi önkormányzatok belső ellenőrzésének működési rendszerét, melyben az önkormányzat belső ellenőrével látják el a nemzetiségi önkormányzatok a belső*

*ellenőrzési feladatokat.” Ezzel ellentétben „[...] az RNÖ maga látja el a belső ellenőrzési feladatait, a megállapodás nem terjed ki a belső ellenőrzési feladatok azon ellátására, mely a másik két nemzetiségi önkormányzat esetében történt.”*

A megbízólevél és a hozzá kapcsolódó (az ellenőrzöttek kötelezettségeiről és a belső ellenőr jogosultságairól szóló) tájékoztatás bemutatását az RNÖ elnöke aláírásával igazolta 2012. július 4-én. A polgármester ehhez kapcsolódó tájékoztatása szerint *„A belső ellenőr a nemzetiségi önkormányzatokkal szemben folytatott eljárásáról értesítette az érintetteket, a nemzetiségi önkormányzatok elnökeivel személyesen egyeztetett a Polgármesteri Hivatal épületében, a dokumentumokban történő betekintésre, azokról másolatok készítéséhez az elnökök hozzájárulását írásban vagy szóban megkérte.”*

2012. augusztus 6-án a belső ellenőr e-mailben tájékoztatta az RNÖ elnökét arról, hogy a 2011. évre a kisebbségi önkormányzat részére adott önkormányzati és egyéb támogatások felhasználásának és a kisebbségi önkormányzat működésének, gazdálkodásának szabályszerűsége vizsgálhatósága érdekében – a kisebbségi önkormányzatok ellenőrzése tárgyában megkezdett 5/2012 számú belső ellenőrzési vizsgálat részeként – helyszíni ellenőrzésre fog sor kerülni. Kérte továbbá, hogy az elnök okiratokat és bizonylatokat (költségszámlák, az egyes költségszámlákhoz rendelt szerződések és teljesítési igazolások, házipénztár és a pénztárkönyv, a gazdálkodást érintő valamennyi 2011. évben hatályos szabályzat) eredetiben mutasson be az ellenőrzés során. A helyszíni ellenőrzésre 2012. augusztus 13-án került sor. A polgármester szerint ekkor *„A másolatok készítése során az RNÖ elnöke a Polgármesteri Hivatalban tartózkodott, személyesen jelen volt. Átvételi elismervény nem készült, tekintettel arra, hogy eredeti iratot [a belső ellenőr] nem vitt ki a Hivatal épületéből, kizárólag másolatokat készített az RNÖ elnök jelenlétében, aki semmilyen kifogást írásban nem tett az eljárás során és azt követően sem felém, sem a belső ellenőr vagy a hivatali alkalmazottak felé”.*

A belső ellenőr szerint a RNÖ – az együttműködési megállapodás általa nem ismert tartalmától függetlenül, ráutaló magatartással – a belső ellenőrzési vizsgálatához hozzájárult, hiszen a megbízólevelet és az eljárás résztvevőinek a jogairól/kötelezettségeiről szóló tájékoztatást az elnök igazoltan átvette, a kért iratokat önként adta át, az éves ellenőrzési terv helyi önkormányzat általi elfogadásakor is jelen volt, az ellen nem tiltakozott. Ezzel szemben az elnök azt állította, hogy nem tudott az ellenőrzött iratok köréről, hiszen a belső ellenőr számára azokat a polgármesteri hivatal fénymásolta, amelyekről ő elismervényt nem kapott. A vizsgálat ellen pedig *„eleitől fogva tiltakozott”.*

2012. augusztus 30-ai keltezéssel elkészült az 5/2012/kisebbségi számú, a helyi önkormányzatnak címzett belső ellenőrzési részjelentés. Eszerint az ellenőrzés jogi alapja a 370/2011. (XII.31.) kormányrendelet és az önkormányzat ellenőrzési terve<sup>8</sup> volt. A jelentés a helyi és a települési roma önkormányzat együttműködési megállapodására nem a jogalap, hanem a felhasznált jogszabályok és egyéb szabályzatok között hivatkozik. (2. oldal) Ugyanakkor a következőket is leírja (17. oldal): *„A belső ellenőrzés nem tudta megállapítani, hogy Piliscsaba Nagyközség Önkormányzata és a CKÖ között létrejött-e 2011. évet megelőzően együttműködési megállapodás, mivel azt felhívása ellenére sem a CKÖ, sem a Polgármesteri Hivatal nem tudta bemutatni.”* A CKÖ jegyzőkönyveiben több utalás történik a megállapodásra, sőt a 23/2011. számú CKÖ határozattal az felfüggesztésre is került, bemutatása mégsem történt meg. [...] *A belső ellenőrzés a vizsgált időszak tekintetében csak a 2011. november 25. napján aláírt együttműködési megállapodásban írtak megvalósulását tudta ellenőrizni a vizsgált időszak hátralévő részére. A vizsgált időszak első felében a belső ellenőrzés a két másik kisebbségi önkormányzat által aláírt együttműködési megállapodás előírásait vette alapul a CKÖ általi teljesítések vizsgálatához.”*

A belső ellenőr 2012. augusztus 30-ai keltezéssel észrevételek megtételére hívta fel az RNÖ elnökét. Az elnök szeptember 3-án az észrevételtételre való felhívásra az ellenőrzés jogalapját vitató levéllel reagált, s kérte, hogy az észrevételek megtételére meghatározott határidőt – az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának állásfoglalásáig – a belső ellenőr helyezze hatályon kívül.

Az ellenőr erről a levélről tájékoztatta a polgármestert. A rendelkezésemre álló iratok alapján a polgármester nem terjesztette a helyi önkormányzat képviselőtestülete elé a RNÖ elnöke által felvetett, a belső ellenőrzés jogalapjának vitatásáról szóló kérdést.

A belső ellenőr – a polgármester tájékoztatása mellett – írásban válaszolt is az elnök felvetéseire, ezen irat szeptember 6-ai keltezésű, amit az elnök szeptember 10-én vett át. Az ellenőr az érdemi észrevételek megtételére 8 napos póthatáridőt biztosított, tekintettel arra, hogy a „reagálás” tárgymegjelölésű iratból csak a vizsgálat lefolytatásának az ellenzése derült ki számára, aminek eldöntése viszont „nem a belső ellenőrzés hatásköre”. Az ellenőr ebben az iratban hivatkozik arra is, hogy a 2012-es belső ellenőrzési tervet „minden bizonnyal” az elnök is megkapta, így annak vitatására sok idő állt rendelkezésére. Ezen túl, az elnök 2012. július 4-én vette át az ellenőr megbízólevelét, „így a vizsgálat pontos tartalmáról is már két hónappal ezelőtt értesült”. A belső ellenőr hivatalomnak címzett külön nyilatkozatában rámutat arra is, hogy az elnök „a vizsgálati jelentés tervezetét tőlem átvette a hozzá tartozó, észrevételek megtételére felszólító tájékoztatással együtt. Miután az anyag szakmai tartalmát megismerte, észrevétel megfogalmazása helyett az eljárás jogalapját kezdte vitatni”.

Az elnök válaszlevelét a jegyző 2012. szeptember 5-én iktatta. Az elnök ebben azt fejté ki, hogy a felhívás e-mailen érkezett, s az nem minősül hivatalos okiratnak. E levelet a belső ellenőr 2012. szeptember 19-én, másolatban kapta meg, s a szeptember 25-ei keltezésű válaszirata szerint „ellenőrzött ebben sem közölt érdemi észrevételeket a megállapításokkal kapcsolatosan. [...] Az ellenőrzött által tett „észrevételekkel” a belső ellenőrzés egyetlen pontban sem ért egyet. Az ellenőrzött által a belső ellenőr budapesti lakcímére postai úton megküldött reagálás” megnevezésű levél egyetlen pontban sem felel meg a jogszabályok által előírt észrevételezésnek. A jelentéstervezet megállapításaival kapcsolatosan tehető észrevétel, a vizsgálat elrendelésének és lefolytatásának sérelmezésében való döntés meghaladja a belső ellenőr kompetenciáját, így az nem minősül észrevételnek”.

Az ellenőr már az ezt megelőző napon, a szeptember 24-ei „záradék és felhívás” tárgymegjelölésű iratában megállapítja, hogy „az ellenőrzött a jogszabály által biztosított határidőn belül nem élt joghatályos észrevétellel a tervezettel kapcsolatosan, egyeztetési kérést sem terjesztett elő, így a belső ellenőrzés a vizsgálati jelentésnek az érintettre vonatkozó részeit változatlan tartalommal lezárja és a jelentést mellékelten megküldi az érintett részére. Ugyanakkor felhívja az RNÖ elnökét arra, hogy jogszabály kötelezése alapján „a vizsgálat megállapításaival kapcsolatos intézkedési terv készítésére köteles, amelyet köteles írásban megküldeni Piliscsaba Nagyközség Jegyzője részére”.

A részjelentés mindhárom érintett nemzetiségi önkormányzatra vonatkozó megállapításokat (egy iratban) tartalmaz.

Az iratot az elnök nem vette át. Október 15-én a jegyző tájékoztatta az ellenőrt, hogy a RNÖ részére átvétel céljából a polgármesteri hivatalban 2012. szeptember 24-én leadott, 5/2012/kisebbségi című lezárt, eredeti részjelentés átvételét az RNÖ elnöke megtagadta.

A helyi önkormányzat a 813-30-2012. iktatási számú iratában a 191/2012. (IX.11.) számú határozata alapján a belső ellenőrrel kötött szerződést – a szerződésben foglalt felmondási idő figyelembe vételével – felmondta.

A belső ellenőr véleménye szerint a helyi önkormányzat a megbízási jogviszonyát – ami

még két további évre vonatkozott volna – nagyjából<sup>10</sup> azért mondta fel, mert az RNÖ és a jegyző a belső ellenőrzési vizsgálat ellen fellépett, s az RNÖ pedig az ombudsmanhoz is fordult. Az ellenőr nyilatkozatában hangsúlyozta, hogy „*eljárásom során mindvégig a szakma szabályai és az önkormányzat által elfogadott 2012. évi belső ellenőrzési terv szerint, jóhiszeműen és a megbízási szerződést betartva jártam el.*”

A felmondási határozathoz tartozó előterjesztés viszont a felmondást két szakmai évről alapozta:

- A pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszer működtetése a jegyző feladata, „*így azt a jegyző dönti el, hogy milyen módon, kivel és hogyan kívánja a belső ellenőrzés feladatát ellátni*”, a feladat nem vonható el sem az önkormányzat, sem valamely önkormányzati bizottság által.
- A belső ellenőr – a hatáskörét egy konkrét esetben túllépve – utasításokat adott a polgármesteri hivatal egyik dolgozója részére, hogy munkáltatója tudta nélkül adjon ki információkat az egyik önkormányzati bizottság elnökének.

A helyi önkormányzat a 2012. december 12-ei ülésén a belső ellenőri jelentést (nyolc részjelentést) elfogadta.

## **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. 1. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít (egyebek mellett) az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott jogoknak, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak.

Az alapvető jogok biztosa – az Ajbt. 18. § (1) b) pontja és 20. § (1) bekezdése szerint – vizsgálni köteles a beadványozó alapvető jogát sértő helyi önkormányzati tevékenységet vagy mulasztást is, ha a panaszos a rendelkezésére álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A helyi önkormányzat belső ellenőrzéssel kapcsolatos döntéshozatali eljárása és meghozott határozata az Alaptörvényben biztosított nemzetiségi önkormányzáshoz való jogot érinti, és e döntés a panaszos fellebbezésével nem orvosolható közigazgatási úton.<sup>11</sup>

Hatásköröm megállapíthatóságát nem befolyásolja, hogy a RNÖ nem fordult az adott ügyben az illetékes kormányhivatalhoz, mert a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása nem közigazgatási hatósági eljárás,<sup>12</sup> így a hivatalnak címzett eljárást kezdeményező beadvány sem minősülne fellebbezésnek. Vizsgálati jogosultságomat az sem érinti, hogy a RNÖ a belső ellenőrzés megállapításaival szemben nem élt az észrevételezési jogával, mert a belső ellenőrzés nem hatósági eljárás.<sup>13</sup> 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 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 szerint 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 az ún. *jogállami klauzulát*, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság álláspontja 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 követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is, vagyis *ezen alapelvnek a szabályozás szintjén és a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell.*

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiság követelményéből fakad 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 helyi önkormányzat és a települési nemzetiségi önkormányzat közjogi kapcsolata a mellérendelt. Jogszabályok a két önkormányzat közötti kapcsolatok rendezése érdekében kötelezővé teszik az általános jogi szabályzás helyi viszonyokra alkalmazását és részletezését egy együttműködési megállapodásban. *Sérti a jogbiztonságot, ha a szerződéskötésre kötelezett felek a kötelezésnek nem vagy csak részlegesen tesznek eleget.*

2. 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.

Ennek alapján *az önkormányzatok sem gyakorolhatják (közjogi és magánjogi) jogosultságaikat a jog rendeltetésével össze nem egyeztethető cél érdekében, ill. az önkormányzati alanyi jogok gyakorlása is csak akkor számíthat törvényi védelemre és elismerésre, ha az a jogosultság rendeltetésének, céljának megfelelően történik.*

A rendeltetésszerű joggyakorlás 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.

*Nem minősülhet rendeltetésszerűnek a helyi önkormányzat belső ellenőrzésről szóló önálló döntése, ha a döntéshozatali eljárás a döntéssel érintett nemzetiségi önkormányzattal való előzetes egyeztetés megkerülését szolgálja.* Ennek gyanúja minden olyan esetben felmerülhet, amikor jogellenesen és a helyi önkormányzatnak (is) felróható módon nincsenek rendezve a nemzetiségi önkormányzat gazdálkodása belső ellenőrzési szabályai a két önkormányzat együttműködési megállapodásában.

3. Az átlátható önkormányzati költségvetési gazdálkodás elve alapján az önkormányzatok kötelesek a költségvetési döntéseik hátterét, egymásra épülését, ok-okozati összefüggéseit egyértelművé és megismerhetővé tenni. Az átláthatóság az ellenőrizhetőséget, a számon kérhetőséget célozza meg, de közvetve kifejezi a közélet tisztaságának és a döntések szakmai

megalapozottságának a követelményét is.

A helyi önkormányzat – az önkormányzati hivatal útján, a jogszabályok és az együttműködési megállapodás keretei között – a gazdálkodás belső ellenőrzési mechanizmusait nemcsak saját maga és költségvetési szervei, de a települési nemzetiségi önkormányzat számára is köteles kiépíteni és működtetni, *ennek hiánya az átláthatóság elvének sérelmét jelenti.*

**4.** Mivel 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 részletezze<sup>14</sup>, 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.*<sup>15</sup> Az önálló feladatellátást garantáló másik szabály szerint *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.*<sup>16</sup>

Mindkét önkormányzat a saját, önállóan elfogadott költségvetése alapján gazdálkodik. A nemzetiségi önkormányzat gazdálkodására vonatkozó szabályozási és végrehajtási szint viszont kettős: a nemzetiségi önkormányzat gazdálkodása szabályozási kereteit a helyi önkormányzattal együtt alkotja meg az együttműködési megállapodásban, ezen túl önállóan szabályoz; a gazdálkodást érintő döntések végrehajtásában – az együttműködési megállapodás szabályai szerint – az önkormányzati hivatal működik vele együtt, miközben a gazdálkodás belső ellenőrzése egyfelől szabályozási kérdés, másfelől gazdálkodási végrehajtási feladat.

*A jogszerű tartalommal megalkotott, a belső ellenőrzésre is kitérő együttműködési megállapodás tehát a gazdasági szervezettel nem rendelkező nemzetiségi önkormányzat autonómiáját egyfelől „keretezi”, másfelől a védelmét szolgálja.*

**5.** Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi határozatokra hivatkozva hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok „tisztetben 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.” Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése ezt így fogalmazza meg: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tisztetben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége”.

Az állam szervei valamennyi hatáskörüket kötelesek, és *hatékonyan kötelesek* gyakorolni. Ennek megfelelően, egyfelől az egyes hatóságok ellenőrzési és felügyeleti jogai kötelezettségeknek is minősülnek, másfelől az alapjogok teljes körű védelme szükségessé teheti, hogy a hatóságok a jogszabályban biztosított ellenőrzési és felügyeleti hatáskörüket hivatalból (panaszbeadvány, kérelem, fellebbezés, közérdekű bejelentés bevétele nélkül) gyakorolják.

*A kormányhivatal a törvényességi felügyeleti hatáskörei gyakorlása során hivatalból (is) köteles vizsgálni, hogy a nemzetiségi és a helyi önkormányzatok együttműködési megállapodásai megfelelnek-e a jogszabályoknak, s végső soron az Alaptörvénynek.*

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

**1.** Egy ellenőrzési tervről szóló helyi önkormányzati határozat a következő (vagy még később esedékes) évben elvégzendő ellenőrzési tevékenységet szabályozza, ami a folyamatellenőrzés mellett akár a határozathozatalt megelőző év/évek visszamenőleges ellenőrzését is jelentheti. A helyi és a települési nemzetiségi önkormányzat által megkötött együttműködési megállapodás viszont a hatálybalépést követő idő vonatkozásában állapít meg kooperációs szabályokat, jogokat és kötelezettségeket a szerződő felek számára.

Mindezek alapján a helyi önkormányzat által 2011 végén elrendelt, a nemzetiségi önkormányzat gazdálkodását is érintő belső ellenőrzésnek a jogi alapja csak olyan együttműködési megállapodás lehetett volna, amelyet a felek a vizsgálatra kijelölt időszak előtt kötöttek meg.

A konkrét esetben a vizsgált időszak a 2011. év volt. A rendelkezésekre álló iratokból az derül ki, hogy a tervezési szakaszban nem elemezték, hogy az adott időszakra vonatkozó együttműködési megállapodás mit tartalmaz a kérdéskörre vonatkozóan.

A belső ellenőr – állítása szerint – ezt az iratot kérte, de nem kapta meg egyik szerződő féltől sem. Az ellenőr állítását megerősíteni látszik, hogy a felek a 2011. évre vonatkozó együttműködési megállapodást az ombudsmani vizsgálat rendelkezésére sem bocsátották. A polgármester viszont ezen irattal kapcsolatban azt állította, hogy „Az RNÖ és Piliscsaba Nagyközség Önkormányzat között létrejött együttműködési megállapodás értelmében [...] az RNÖ maga látja el a belső ellenőrzési feladatait, a megállapodás nem terjed ki a belső ellenőrzési feladatok azon ellátására, mely a másik két nemzetiségi önkormányzat esetében történt”.<sup>17</sup>

A polgármester nyilatkozata alapján felvethető, hogy *a helyi önkormányzat tudatosan döntött az együttműködési megállapodás kereteit meghaladó, azt nyilvánvalóan sértő belső ellenőrzés lefolytatása mellett a RNÖ-nél. Ha állítása igaz, akkor sérült az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdésében foglalt nemzetiségi önkormányzáshoz való jog.*

A körülmények elemzése azonban más, és sokkal valószínűbb következtetést is megenged: feltételezhető, hogy a két önkormányzatnak a 2011-es évre vonatkozó együttműködési megállapodásai belső ellenőrzési szabályokat nem is tartalmaztak, ami viszont szintén alapjogi aggályokat vethet fel.

A feltételezést több tény is alátámasztani látszik:

- A rendelkezésekre bocsátott iratokból egyértelműen kiderül, hogy a nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodásának a belső ellenőrzésére – *az illetékes kormányhivatalnak (a jogállamiság érdekében) jeleznie kellett volna a hiányosságot a helyi és minden érintett nemzetiségi önkormányzat irányába* – évek óta nem került sor.
- A 149/2011. (VI.07.) számú határozatában a helyi önkormányzat jóváhagyta a roma nemzetiségi önkormányzattal kötendő együttműködési megállapodást, az ekkor – a megállapodás VI/C.1. pontja alapján, sajátos módon – hatályba lépett, miközben a

RNÖ ugyanerről csak 2011. november 25-én határozott. A megállapodás még jogszabályhelyekre való utalás szintjén sem tartalmaz belső ellenőrzésre vonatkozó szabályokat.

- A 2011-es költségvetési év vonatkozásában lenni kellett egy olyan együttműködési megállapodásnak is, amely a 2011. január 1.-2011. június 6. közötti időszakra vonatkozott. Eljárásom során ennek megismerésére – ahogy ezt az előzőekben jeleztem – nekem sem volt lehetőségem.
- A helyi önkormányzatnak a belső ellenőrzési terv elfogadásakor hatályos SZMSZ-e a nemzetiségi önkormányzatok belső ellenőrzésére vonatkozó szabályokat nem tartalmazott, csak az önkormányzat és költségvetési szerveinek az ellenőrzését rendezte.<sup>18</sup>

2. A nemzetiségi önkormányzat belső ellenőrzésében – egymással összefüggő felelősséggel – három költségvetési szerv<sup>19</sup> vesz részt: a nemzetiségi önkormányzat maga, a helyi önkormányzat és az önkormányzati hivatal. A két önkormányzat mellérendelt viszonyban működik. Az önkormányzati hivatal viszont a helyi önkormányzat irányítási jogköre és a két önkormányzat együttműködési megállapodása által behatárolt módon látja el feladat – és hatáskörét, miközben a hivatal vezetőjének, a jegyzőnek – mindkét önkormányzattól független – önálló államigazgatási feladatai is vannak.

A nemzetiségi önkormányzat – bár önálló (köz)jogi személy – gazdálkodására vonatkozó szabályozási és végrehajtási szintje kettős: a nemzetiségi önkormányzat gazdálkodása szabályozási kereteit a helyi önkormányzattal együtt alkotja meg az együttműködési megállapodásban, ezen túl önállóan szabályoz; a gazdálkodást szabályozó döntések végrehajtásában – az együttműködési megállapodás szabályai szerint – az önkormányzati hivatal működik vele együtt.

A nemzetiségi önkormányzat gazdálkodásának végrehajtási feladatait – így a belső ellenőrzési feladatokat is – az önkormányzati hivatal látja el. A hivatal és a többi önkormányzati költségvetési szerv belső ellenőrzése kapcsán az irányító szerv, az önkormányzat az Ötv. 92. § (8) bekezdése alapján dönthetett úgy, hogy a belső ellenőrzést az önkormányzattal szerződéses jogviszonyban álló személy vagy szervezet útján látja el.

Ezzel a lehetőséggel a helyi önkormányzat a nemzetiségi önkormányzat gazdálkodása ellenőrzése vonatkozásában viszont csak akkor élhetett volna, ha erre a vizsgált időszakra vonatkozó együttműködési megállapodás kifejezetten felhatalmazza. *Míg a helyi önkormányzat – jogszabály keretei között, 2011-ben – szabadon dönthetett úgy, hogy az általa irányított költségvetési szervek belső ellenőrzését nem az önkormányzati hivatal útján látja el, hanem megbízott szakemberrel/szervezettel, addig a vele mellérendelt viszonyban lévő nemzetiségi önkormányzat vonatkozásában ragaszkodnia kellett volna az együttműködési megállapodás kereteihez. A helyi önkormányzat ezen eljárása sérti a nemzetiségi önkormányzathoz való jogot.*

Az együttműködési megállapodás részletszabályai nélkül – azok pótlásáig<sup>20</sup> – jogszerűen nem folytatható le a nemzetiségi önkormányzat gazdálkodását érintő belső ellenőrzés, mert a gazdasági szervezettel nem rendelkező nemzetiségi önkormányzat autonómiáját nemcsak behatárolja, de védi is az együttműködési megállapodás.

*Az adott esetben azonban a helyi önkormányzat jogi lehetőségeit meghaladóan döntött az együttműködési megállapodás kereteit meghaladó belső ellenőrzés lefolytatása mellett a RNÖ-nél, vagy – ha a polgármester tájékoztatása téves volt ebben a kérdésben, s az együttműködési megállapodások a belső ellenőrzést 2011 vonatkozásában nem is szabályozták – a helyi (részlet)szabályozás hiányában járt el. Mindkét esetkör sérti a nemzetiségi önkormányzat autonómiáját és a jobbiztonságot.*



3. Közvetlen (és írásbeli) kommunikáció nem folyt a két önkormányzat között a belső ellenőrzésről való döntés, a belső ellenőrzésről megtervezése, a belső ellenőrzési terv jóváhagyása és a belső ellenőrzés során felvetődő kérdések megvitatására. Az RNÖ elnöke írásban nem fordult a helyi önkormányzathoz, de a helyi önkormányzat sem fordított figyelmet a – belső ellenőr útján írásban is – tudomására jutó elvi kérdés, a belső ellenőrzés jogalapja kérdése közvetlen és közös megvitatására, sőt, azzal kapcsolatban – legalábbis kifejezett módon – egyoldalú álláspontot sem alakított ki.

4. A 2012. június 5-én hatályba lépő, a helyi önkormányzat és az RNÖ közötti együttműködési megállapodás több pontja érinti a belső ellenőrzés kérdését:

- az általános rendelkezések között hivatkozik az Áht. 27. § (2) bekezdésére és Bkr-re,
- az I.2.c pontjában kimondja, hogy a nemzetiségi önkormányzat gazdálkodásával kapcsolatos feladatokat a helyi önkormányzat hivatala látja el,
- a költségvetési információszolgáltatás vonatkozásában – az V.1. pontban – egyértelműen az önkormányzati hivatal látja el a gazdálkodás ellenőrzésének a feladatait is, azzal, hogy a hivatal a nemzetiségi önkormányzatra vonatkozó jogosultságait/kötelezettségeit a gazdálkodási szabályzataiban elkülönülten szabályozza,
- a gazdálkodási renddel kapcsolatban megállapítja, hogy „A nemzetiségi önkormányzat gazdálkodásának végrehajtásával kapcsolatos feladatokat a helyi önkormányzat Adó és Gazdasági Osztálya látja el. A belső ellenőrzési feladatok ellátása az Ötv. és a 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet szerint történik”.

Mint látható, a 2012-es együttműködési megállapodás sem tartalmaz – így a jogsértés továbbra is kimutatható – részletszabályokat a belső ellenőrzés koncepciójával, tervezésével, jóváhagyási eljárásával, lefolytatásának rendjével, a felelősségi körök kijelölésével stb., kapcsolatban. Hangsúlyozom, hogy a belső ellenőrzés (kötelező) lefolytatására vonatkozó, részletszabályokat is tartalmazó együttműködési megállapodás elfogadása a helyi és a települési önkormányzat közös felelőssége lett volna. (Ez az együttműködési megállapodás – az utalások szintjén – kimondja, hogy a belső ellenőrzés végrehajtása az önkormányzati hivatal dolga.)

5. Alapos okkal vethető fel a kérdés, hogy mit kell tartalmaznia egyáltalán a belső ellenőrzés kapcsán az együttműködési megállapodásnak?

A hatályos Nektv. vonatkozó szabálya, a 80. § (3) bekezdés d) pontja – a belső ellenőrzés direkt említése nélkül<sup>21</sup> – kimondja, hogy a megállapodásban rögzíteni kell a helyi nemzetiségi önkormányzat gazdálkodásának eljárási és dokumentációs részletszabályaival, valamint az ezeket végző személyek kijelölésének rendjével, és az adatszolgáltatási feladatok teljesítésével kapcsolatos előírásokat, feltételeket. *A Nektv. azonban nem értelmezi, hogy a belső ellenőrzés eljárási és dokumentációs részletszabályai fogalma alatt mit kell érteni, miközben jogsértő, ha a közjogi szerződés megkötésére kötelezett felek a kötelezésnek nem, vagy csak részlegesen tesznek eleget.*

*Megállapítom, hogy a szabályozás pontatlansága a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot idéz elő.*

Az említett fogalmak alatt – véleményem szerint – a következőket kell érteni:

- a belső ellenőrzési tervvel kapcsolatos döntés-előkészítés együttműködési szabályait, az előzetes egyeztetések rendjét,
- a belső ellenőrzést végző (önkormányzati hivatalon belüli) szervezeti egység vagy személy kijelölését vagy – a megbízott útján ellátott feladat esetén – a megbízott kiválasztásával összefüggő egyeztetés rendjét,
- a belső ellenőrzés egyes nemzetiségi feladataira vonatkozó határidőket,
- a belső ellenőrzés lefolytatásához elengedhetetlenül szükséges gazdálkodási, pénzügyi,

- nyilvántartási szabályzatok felsorolását,
- a belső ellenőri jelentés-tervezet megismerésének, észrevételezésének, és az esetleges konzultációnak az eljárását,
  - a belső ellenőrzési jelentésben feltárt esetleges hiányok orvoslásával (az intézkedési terv elfogadásával) kapcsolatos együttműködési kötelezettséget,
  - a belső ellenőrzéssel kapcsolatos jogok és kötelezettségek mindkét önkormányzat szervezeti és működési szabályzatába való önálló beillesztésének kötelezettségét.

**6.** Az 5. pontban írtakat az adott esetre vonatkoztatva megjegyzendő, hogy a Nektv. és az Áht. elemzett szabályai a belső ellenőrzési terv jóváhagyását követően alig több mint egy hónappal később már hatályban voltak, ezért a 2012-re tervezett belső ellenőrzést – az új szabályozásra tekintettel – módosítani kellett volna: *figyelemmel kellett volna lenni arra, hogy az együttműködési megállapodás az alapszabálya a belső ellenőrzés nemzetiségi önkormányzatnál való lefolytatásának.*

**7.** Az ellenőrzési terv elfogadását követően módosult a Bkr. is. A 2012. január 1-től hatályos szabályok szerint a belső ellenőrzési vezető megbízólevelét a költségvetési szerv vezetője írja alá, ahogy az elkészült jelentést is neki kell megküldeni. A Bkr. a költségvetési szerv vezetője alatt a jegyzőt érti a helyi és a helyi nemzetiségi önkormányzat esetén egyaránt.<sup>22</sup>

*Az adott esetben azonban a megbízóleveleket a polgármester írta alá, az elkészült jelentést pedig a helyi önkormányzat képviselő-testülete hagyta jóvá.*

**8.** A Ptk. megbízásra vonatkozó szabályai alapján a megbízott tevékenységért a megbízó felel; így a helyi önkormányzat felelőssége, hogy a belső ellenőrzés keretében fénymásolt és elvitt iratokról átvételi elismervény, jegyzőkönyv nem készült. (Ezzel ellenőrizhetetlenné vált, hogy a vizsgálat lezárulása után – a megbízási szerződésnek megfelelően – valamennyi fénymásolt irat megsemmisítésére sor került-e.)

**9.** A RNÖ a belső ellenőrzés ellen a belső ellenőrnél tiltakozott. A rendelkezésemre álló iratok alapján nem bizonyítható, de ki sem zárható, hogy az ellenőrzés jogalapjának a vitatására azért került sor, mert a vizsgálat szabálytalanságokat is feltárt. Az RNÖ elnökének esetleges rosszhiszemősége azonban irreleváns kérdés a belső ellenőrzés jogalapja viszonylatában.

## **Összegzés**

2011-ben a helyi és a nemzetiségi önkormányzás szabályai jelentősen megváltoztak. Az új szabályok úgy léptek hatályba, hogy a korábbi szabályozás néhány eleme részben és ideiglenesen hatályban maradt, ami megnehezítette a jogalkalmazást. Ez a feladat különösen nehéz akkor, ha a különböző időpontokban hatályba lépő szabályok egymásra utalásai mellett az adott jogviszony többszereplős, több felelősségi kört is érint. A két önkormányzati típus esetén ráadásul a közjogi mellérendeltség úgy társul együttműködési kötelezettséggel, hogy a nemzetiségi önkormányzat működésével kapcsolatos egyes feladatokat a helyi önkormányzat irányítási jogkörébe tartozó önkormányzati hivatal látja el.

A helyzetet tovább bonyolítja, hogy a Höt. új szabályozása<sup>23</sup> szerint az önkormányzati hivatal vezetője, a jegyző önálló felelősséggel hozza létre és működteti a belső kontrollrendszert a helyi önkormányzat és a helyi önkormányzat költségvetési szervei vonatkozásában, de a jegyző felel a települési nemzetiségi önkormányzat bevételeivel és kiadásaival kapcsolatban a tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási feladatok ellátásáért is.

A gazdálkodó szervezet nélkül működő – ebből fakadóan a helyi önkormányzatra és az önkormányzati hivatalra ráutalt, elvileg autonóm, de gyakorlatilag függő helyzetben lévő – nemzetiségi önkormányzat jogait behatárolja, de védi is az együttműködési megállapodás. A jogok és kötelezettségek bonyolult hálózatának helyi érvényesülését tehát az együttműködési

megállapodás alapul vételével kell biztosítani.

Az adott esetben a helyi önkormányzat nem járt el kellő körültekintéssel a belső ellenőrzés önálló megszervezése (és a megváltozott jogszabályok érvényesítése) során, s ezzel megsértette a RNÖ önkormányzáshoz való jogait (is).

### **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem az államháztartási szabályozási feladatokért felelő *nemzetgazdasági minisztert*, hogy – a helyi önkormányzatokért felelős belügyminiszter és a nemzetiségi önkormányzatok szakmai felügyeletét ellátó emberi erőforrások minisztere szükség szerinti bevonásával, a jelentésben tett megállapítások figyelembevételével – tekintse át a nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodásának belső ellenőrzésére vonatkozó szabályokat, azok értelmezése és esetleges pontosítása szükségességének a felmérése érdekében;

2. felkérem a *Pest Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízottat*, hogy

az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján vizsgálja meg, megfelelnek-e jogszabályoknak a Piliscsaba Nagyközség Önkormányzata és a piliscsabai települési nemzetiségi önkormányzatok együttműködési megállapodásai és SZMSZ-ei,

az Ajbt. 32. §-a alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket a törvényességi felügyeleti eljárás hatékonyabbá tételéhez a nemzetiségi önkormányzatok belső ellenőrzése vonatkozásában;

3. az Ajbt. 32 §-a alapján felkérem *Piliscsaba Nagyközség Önkormányzatának Képviselő-testületét*, hogy

– fordítson nagyobb figyelmet a települési nemzetiségi önkormányzatokkal való, mellérendeltségen alapuló együttműködésre, a nemzetiségi jogok érvényesítése során felmerülő vitás kérdéseket az érintett nemzetiségi önkormányzattal közvetlenül egyeztetve, a nemzetiségi jogokat tiszteletben tartva oldja meg, továbbá

– tekintse át a települési nemzetiségi önkormányzatokkal kötött együttműködési megállapodásait, s a hatályos szabályok figyelembe vételével, szükség szerint kezdeményezze azok módosítását.

Budapest, 2013. június

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Melléklet: Lábjegyzet**

<sup>1</sup> A településen német, szlovák, roma nemzetiségi önkormányzat működik.

<sup>2</sup> A szó szerinti idézetekben – a hitelesség kedvéért – előfordul a „kisebbségi” megnevezés is.

<sup>3</sup> A belső ellenőr beadvánnyal fordult hivatalomhoz, s kérte, hogy jelentésben térjek ki a belső ellenőrzés minősítésére is, vagyis arra, hogy „*tevékenysége megsértette-e a hatályos jogszabályokat, vagy a belső ellenőr túllépte-e hatáskörét a vizsgálat lefolytatása során bármikor is.*”

<sup>4</sup> A belső ellenőr nyilatkozata szerint „*a megbízási szerződést az önkormányzat készítette elő, egy korábbi, sok év óta változatlan tartalmú minta alapján.*”

<sup>5</sup> 72/2012. (IV.03.) számú határozat

<sup>6</sup> Az iroda április 23-ai e-mailjében azt fejtette ki, hogy „*az önkormányzat működésével kapcsolatban a polgármester, míg a Polgármesteri Hivatal (azaz az adóhatósági jogkörök) vonatkozásában csak a jegyző rendelkezik jogkörrel megbízás kiadására.*”

<sup>7</sup> Ötv. 92. § (8) A (7) bekezdés hatálya alá nem tartozó helyi önkormányzatnál a képviselő-testület döntése alapján a belső ellenőrzést elláthatja a) a képviselő-testület hivatala, b) az önkormányzattal szerződéses jogviszonyban

álló személy vagy szervezet, c) a helyi önkormányzatok társulása. E szabály 2013. január 1-jétől hatálytalan.

- <sup>8</sup> Az ellenőrzési terv még az 193/2003. (XI. 26.) Korm. rendeletre hivatkozik, ami viszont 2012. január 1-jétől hatálytalan lett.
- <sup>9</sup> A jegyző állítása szerint ezt az iratot tőle nem kérte a belső ellenőr.
- <sup>10</sup> Elismerete ugyanis, hogy „szakmai vitáim a jegyzővel és polgármesterrel korábban is voltak, aminek eredményeként rágalmozás miatt büntetőeljárást is indítottam több személy ellen (utóbb az ez irányú kezdeményezésemet a polgármester kérésére, egy egyezség keretében visszavontam)”.
- <sup>11</sup> A képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozata ellen fellebbezésnek nincs helye.
- <sup>12</sup> A kormányhivatalok törvényességi felügyeleti eljárását nem a Ket., hanem egy külön kormányrendelet szabályozza: A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet
- <sup>13</sup> A belső ellenőr beadványában az ombudsmani vizsgálati hatáskört vitatta. Előadta, hogy „a RNÖ nem merítette ki a jogszabályban írt jogorvoslati lehetőségeit jelen eljárás megindítását megelőzően, mivel az elnöke által átvett Jelentés-tervezetben írt, általam egy alkalommal meg is hosszabbított észrevételezési határidőn belül sem élt a 370/2011 Korm. sz. r. 42.§ (2) bekezdésében előírt észrevételezési jogával.”
- <sup>14</sup> 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.
- <sup>15</sup> Njt. 76. § (4) bekezdés A nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá-fölrendeltségi viszony. (5) A helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá-fölrendeltségi viszony.
- <sup>16</sup> Njt. 78. § (3) bekezdés
- <sup>17</sup> Ehhez kapcsolódóan a polgármester elismerte azt is, hogy „A belső ellenőrzési feladatok ellátására együttműködési megállapodás a RNÖ és az Önkormányzat [helyi önkormányzat] által foglalkoztatott belső ellenőr között nem jött létre.”
- <sup>18</sup> 21/2009. (X. 5.) számú önkormányzati rendelet 74. § Az Önkormányzat gazdálkodásának ellenőrzésére az Ötv.-ben meghatározott szabályok irányadók. 75. § Az Önkormányzat által fenntartott intézmények pénzügyi ellenőrzését a Pénzügyi Ellenőrzési Bizottság irányításával a Hivatal, valamint a belső ellenőr látja el.
- <sup>19</sup> Az Áht. és annak végrehajtási rendelete, a 368/2011. (XII. 31. Kormányrendelet szétválasztja a helyi önkormányzatok és hivatalaik gazdálkodását, szemben a 2012-ig hatályos szabályozással, ami szerint az önkormányzat és a hivatal egy gazdálkodási egységet képezett.
- <sup>20</sup> Mindkét önkormányzatot – szélesebb lehetőségei alapján elsődlegesen mégis a helyi önkormányzatot – felelősség terheli a hiányosságért és annak orvoslásáért.
- <sup>21</sup> Ezt az Áht. teszi meg. Az Áht. 27. § (2) bekezdése szerint a helyi nemzetiségi önkormányzat gazdálkodásának ellenőrzési (és egyéb) feladatait a helyi nemzetiségi önkormányzat székhelye szerinti helyi önkormányzat önkormányzati hivatala gondoskodik. A helyi önkormányzat és az érintett helyi nemzetiségi önkormányzatok a feladatok ellátásának részletes szabályait a nemzetiségek jogairól szóló törvény szerinti megállapodásban rendezik.
- <sup>22</sup> Bkr. 34. § (1) A belső ellenőrt – ideértve a vizsgálatban részt vevő szakértőt is – megbízólevéllel kell ellátni, amelyet a belső ellenőrzési vezető ír alá. A belső ellenőrzési vezető megbízólevelét a költségvetési szerv vezetője írja alá. 49. § (1) Az éves ellenőrzési jelentés elkészítéséért a belső ellenőrzési vezető felelős, amelyet jóváhagyásra megküld a költségvetési szerv vezetőjének. 2. § nd) költségvetési szerv vezetője: helyi önkormányzat, helyi nemzetiségi önkormányzat, illetve fővárosi kerületi önkormányzat esetén a jegyző, körjegyző
- <sup>23</sup> Höt. 119. § (3) A jegyző köteles – a jogszabályok alapján meghatározott – belső kontrollrendszert működtetni, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. (4) A jegyző köteles gondoskodni – a belső kontrollrendszeren belül – a belső ellenőrzés működtetéséről az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók és a nemzetközi belső ellenőrzési standardok figyelembevételével. A helyi önkormányzat belső ellenőrzése keretében gondoskodni kell a felügyelt költségvetési szervek ellenőrzéséről is. (5) A helyi önkormányzatra vonatkozó éves ellenőrzési tervet a képviselő-testület az előző év december 31-éig hagyja jóvá. (6) A helyi önkormányzat és költségvetési szervei belső ellenőrzésére vonatkozó részletes szabályokat jogszabály tartalmazza.

## Az alapvető jogok biztosának

**Jelentése**  
**az AJB-6727/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Kiss Bernadett  
dr. Láposy Attila

**Az eljárás megindítása**

2012-ben az Országgyűlés jelentősen átalakította a szabálysértési szankciórendszert, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (új Sztv.) elfogadásával. Az új Sztv. jelentős változást hozott abban, hogy 2012. április 15-ét követően a települési (kerületi) önkormányzatoknak megszűnt az a lehetősége, hogy rendeletben nyilvánítsanak szabálysértéssé egyes magatartásokat. Az új szabálysértési törvény hatályba lépésével továbbá az önkormányzatok elveszítették azt a jogosultságukat is, hogy a közterületek rendeltetésszerű használatának szabályairól szóló rendeleteket alkossanak. Az önkormányzatok számára ugyanakkor nem szűnt meg az a lehetőség, hogy helyi szinten közrendvédelmi szabályokat állapítsanak meg, mivel a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mhötv.) 51. § (4) bekezdésében, illetve a 143. § (4) bekezdés e) pontjában foglaltak értelmében 2012. április 15-ét követően a képviselő-testületek önkormányzati rendeletben határozhattak meg és szankcionálhattak az általuk definiált ún. tiltott, közösségellenes magatartásokat, illetve a kirívóan közösségellenes magatartásokat.

Ombudsmanként a törvényi felhatalmazás alapján megalkotott helyi szabálysértési, valamint a közrenddel és közterület-használattal összefüggő szabályozásból következő visszásságok megelőzése érdekében e területet az utóbbi években folyamatos figyelemmel kísértem. A *preventív fellépés* elsődleges indoka az érintett személyek kiszolgáltatott helyzete, illetve az is, hogy a rendeleti szabályozás hiányosságai, formai, illetve tartalmi aggályai folytán a jogséremlmek könnyen tömeges jellegűvé válhatnak helyi szinten. [Lásd a guberálást szankcionáló kaposvári önkormányzati rendelettel kapcsolatban folytatott ombudsmáni vizsgálatról kiadott jelentést, illetve alkotmánybíróági indítványt.] 2011 végén az AJB-6724/2010. számú ügyben kiadott jelentésemben megállapított, a törvényi szabályozással összefüggő, a jogalkotó által azonban kérésem ellenére sem orvosolt visszásságok miatt pedig az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményeztem. Álláspontom szerint ugyanis a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét is sértette az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 54. § (6) bekezdésében foglalt felhatalmazás, amely szerint a közterületek rendeltetésszerű használatának szabályait megállapító, a nem rendeltetésszerű magatartásokat szankcionáló rendeleteket alkossanak. A szabályozás már jelzett 2012. április 15-ei átalakítását követően az alkotmánybíróági indítványomban a hatályon kívül helyezett Étv. szabályozás helyett az Mhötv. hivatkozott rendelkezéseinek vizsgálatát kezdeményeztem.

A törvényi keretszabályok, felhatalmazás alkotmányosságának vizsgálata mellett azonban lényegesnek tartottam az Mhötv. rendelkezések alapján megalkotott *egyres helyi rendeletek átfogó monitorozását* is: ha ugyanis a helyi gyakorlat, az „élő jog” valóban megerősíti az aggályokat, akkor mindez további igazoló szempont lehet a felhatalmazás alaptörvény-ellenessége mellett. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy 2012 szeptemberében még egyes önkormányzatok nem alkották meg a helyi rendeletet, így ennek alapján panaszok sem érkezhettek, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján, a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, valamint az emberi méltósághoz való joggal és az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt *hivatalból* indítottam átfogó vizsgálatot. [Időközben egy konkrét panasz kapcsán 2013 januárjában, AJB-7704/2012. számon egyedi vizsgálatot is indítottam.]

Az átfogó vizsgálat célkitűzése az volt, hogy feltárjam és áttekintsem a „közösségellenes magatartásokkal” kapcsolatos *helyi szintű jogalkotási gyakorlat alapjogi szempontból leginkább aggályos elemeit*, ennek érdekében pedig *megkerestem* az önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős közigazgatási és igazságügyi minisztert, valamint emellett – a választ kiegészítendő – áttekintettem több, az egyes önkormányzatok hivatalos honlapján megtalálható, vonatkozó önkormányzati rendelet szövegét, megoldásait is.

Vizsgálatom befejezését megelőzően az Alkotmánybíróság – egyetértve az ombudsmani indítványban megfogalmazottak kifogásokkal – meghozta 38/2012. (XI. 14.) AB határozatot, amelyben alaptörvény-ellenesnek találta és megsemmisítette az Mhötv. 51. § (4) bekezdésében, illetve a 143. § (4) bekezdés e) pontjában foglalt felhatalmazó szabályokat. Maga az alkotmánybírósági döntés azonban nem tette okafogyottá az ombudsmani vizsgálati jelentés kiadását, figyelemmel a már meghozott helyi rendeleteknek a döntést követő jogi sorsára, illetve az alkotmánybírósági határozatot követő aggályos „újrászabályozási kísérletekre”. Az Mhötv. más rendelkezéseire hivatkozással ugyanis egyes önkormányzatok továbbra is rendeletben határozták meg és szankcionálták a számukra „nemkívánatos” közterületi magatartásokat.

### **Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- a jogállamiság elve és az abból 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.*”]
- 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 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.*”].

### **Alkalmazott jogszabályok**

- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mhötv.);
- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Sztv.);
- a fővárosi és a megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet).

### **A vizsgálat előzményei**

Az AJB-6724/2010. számú jelentésben kifogásolt, majd az – ennek nyomán – az alkotmánybírósági indítványban támadott jogszabályhelyek az ún. nem rendeltetésszerű, illetve életvitelszerű közterület-használat és a hozzá kapcsolódó magatartások szankcionálását teremtették meg. Az Alkotmánybírósághoz fordulás indoka az volt, hogy a szabályozás elemei álláspontom szerint nem voltak összeegyeztethetőek a jogállamiság elvéből következő követelményekkel, valamint szükségtelenül és aránytalanul korlátozták az érintett, kiszolgáltatott

helyzetben lévő személyek jogait. A törvényi szabályozás változása okán 2012 februárjában előterjesztett indítvány-kiegészítésemben arra kértem az Alkotmánybíróságot, hogy a 2012. április 15-étől hatályos új Sztv. 186. §-át (a közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegése) semmisítse meg, mivel az ellentétes a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, valamint az emberi méltósághoz való joggal.

Az indítványban arra hívtam fel a figyelmet, hogy akkor érvényesülhet a jogbiztonság, ha világosan elválik, hogy mi az, ami a közterületen jogi értelemben tilos és szankcionált, és mi az, ami legfeljebb erkölcsi normák alapján kifogásolható. Az önkormányzatoknak adott „biankó” felhatalmazás azonban éppen ezt az egyértelműnek tetsző alkotmányos határvonalat mossa el: tetszőleges módon, szinte bármely közterületi magatartás szankcionálhatóvá válik. A heterogén jellegű önkormányzati rendeletalkotás következtében pedig a jogalanyok nem tudják majd követni, hogy pontosan mely közterületi magatartások nem rendeltetésszerűek, így pedig jogellenesek és helyben akár szankcionálhatóak is. A jogbiztonság követelményének csorbulása mellett, mindez az eleve kiszolgáltatott helyzetben lévők esetében folyamatos jogi fenyegetettség légkörének kialakulásához vezethet, ahol az érintettek nem képesek magatartásukat a bizonytalan tartalmú előírásokhoz igazítani. Fokozottan igaz ez a nem az adott településen élő, tartózkodó személyekre: ők még kevésbé képesek nyomon követni a speciális helyi magatartásszabályokat.

Indítványomat 2012 májusában ismételten kiegészítettem, mivel a Mhöt. 51. § (4) bekezdésével kapcsolatban újabb alapjogi visszásság lehetőségét észleltem. Álláspontom szerint az Mhöt. 2012. január 1-étől hatályos rendelkezése alapján nem volt világos, hogy mely – egyébként sem bűncselekménynek, sem szabálysértésnek, sem pedig közigazgatási szabályszegésnek nem minősülő „közösségellenes magatartásokat” szankcionálhatnának az önkormányzatok, illetve az sem, hogy pontosan milyen eljárási garanciák mellett kerülhetne sor a felelősségre vonásra. Mindezek mellett az Alkotmánybírósághoz fordulást indokolta, hogy alkotmányosan aggályosnak tartottam, hogy a minél szélesebb körű bírságolásban az önkormányzatok egyértelműen érdekeltté váltak: a bevételek a törvény alapján teljes egészében őket illették meg. Utaltam arra is, hogy a Mhöt. 143. § (4) bekezdésében található felhatalmazásban szereplő megfogalmazás szerint – amely részben ellentmondott az Mhöt. 51. § (4) bekezdésében leírtaknak – nem egyértelmű az sem, hogy az önkormányzat pontosan milyen „kirívóan közösségellenes magatartások” megállapítására és szankcionálására jogosult. Az új Sztv. 170. §-a alapján ugyanis az ország egész területén garázdaság elkövetése miatt büntethető az, aki olyan kihívóan közösségellenes magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen, szabálysértést követ el.

Az indítvány benyújtása mellett 2012. április 15-től folyamatosan figyelemmel kísértem az Mhöt. rendelkezései nyomán kibontakozó önkormányzati jogalkotási gyakorlattal összefüggő problémákat. A képviselő-testületek rendeleteit, előterjesztéseit áttekintve azt tapasztaltam, hogy – a felhatalmazással összefüggő elvi aggályokon túl – *több település jogalkotási, illetve jogalkalmazási gyakorlata vonatkozásában* is felmerülhet a jogbiztonság követelményének, az emberi méltósághoz való jog, valamint az egyenlő bánásmód követelményének sérelme.

### **A megállapított tényállás**

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében áttekintettem több település e tárgyban alkotott rendeletét, továbbá az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja, valamint az Ajbt. 21.§ (2) bekezdése alapján megkerestem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, akitől tájékoztatást kértem a „közösségellenes” magatartásokkal és azok szankcionálásával összefüggő jogalkotási gyakorlat törvényességi felügyelete során tapasztaltokról, valamint arról, hogy a szaktárca a kormányhivatalok útján milyen intézkedéseket kíván tenni ezek megszüntetése érdekében.

Tájékoztatást kértem továbbá a következő kérdésekben:

1. Összesen hány önkormányzat képviselő-testülete alkotott rendeletet 2012. szeptember 1-éig a tiltott közösségellenes magatartások szabályozásáról az Mhöt. hivatkozott felhatalmazó rendelkezései alapján?
2. Melyek azok a jellemző rendeletalkotási tárgykörök („kirívóan közösségellenes” magatartásnak minősített cselekmények), amelyek tekintetében 2012. szeptember 1-jéig az egyes önkormányzatok rendeletet alkottak?
3. Mely önkormányzatok nyilvánították közösségellenes magatartássá 2012. szeptember 1-jéig a guberálást, a néma koldulást vagy kéregetést, illetve a nem rendeltetésszerű közterület-használat bármely konkrét esetkörét?
4. Igénybe veszik-e, és milyen formában az önkormányzatok az illetékes kormányhivatalok szakmai segítségét e rendeletek megalkotása során?
5. Milyen okok miatt került eddig sor leggyakrabban törvényességi felhívás közlésére?
6. Milyen általánosan kiemelhető tapasztalatokat szereztek a kormányhivatalok a lefolytatott törvényességi felügyeleti vizsgálatok alapján az egyes önkormányzatok jogalkotási gyakorlatának törvényességéről?

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium helyettes államtitkárának válaszából, valamint az általa megkeresett kormányhivatalok adataiból kitérnek, hogy 2012. szeptember 1-jéig Magyarország 3175 települése közül *699 helyi önkormányzat képviselő-testülete alkotott rendeletet a tiltott, közösségellenes magatartások szabályairól*. A tárca adatai szerint ugyan a rendeletalkotási tárgykörök nagy változatosságot mutatnak településenként és megyénként, de megtalálhatóak egyes, tipikusan rendeletbe foglalt tárgykörök. Ezek rendszerint az állattartással, a helyi önkormányzat jelképeinek használatával, a közterületek használatának rendjével, a hulladékkezeléssel kapcsolatosak, de elterjedt a temetők rendjére, vagy a hirdetések elhelyezésére vonatkozó szabályok rendeletbe emelése is. Országosan *40 településen tiltották a guberálást, 10 helyen a néma koldulást, 9 településen a kéregetést, az ún. nem rendeltetésszerű közterület-használatot pedig 552 helyi rendelet nyilvánította közösségellenes magatartásnak*.

A felügyeleti szervek tapasztalata szerint az önkormányzatok a kormányhivatalok szakmai segítségnyújtási lehetőséget igénybe vették a tárgyban született rendeletek megalkotása során, ez elsősorban a jegyzők által kezdeményezett személyes vagy telefonos konzultációt jelentette. A segítségnyújtást változó mértékben igényelték az egyes települések, volt olyan megye (pl. Fejér megye és Heves megye), ahol egyetlen önkormányzat sem tartott igényt a konzultációra. Mindezekkel összefüggésben arra is van példa, hogy a kormányhivatalok – a Belügyminisztérium által összeállított útmutatókra támaszkodva – önállóan készítettek tájékoztatót a települések részére, annak érdekében, hogy a jogellenes rendeletalkotási gyakorlatot mérsékeljék.

A rendeletalkotással összefüggő jogsértések miatt – részben a fentiek miatt is – *viszonylag alacsony számú törvényességi felhívás kibocsátására volt szükség* a kormányhivatalok részéről, az AB döntéséig országosan mindössze *18 alkalommal* került sor erre az intézkedésre. Tizenegy kormányhivatal még nem intézett törvényességi felhívást az adott megyék önkormányzataihoz, mivel egyrészt folyamatban levő célvizsgálat keretében tekintették át a rendeleteket, másrészt azt tapasztalták, hogy a szakmai konzultációk hatására a települések gyorsan módosítják a rendeletek, kormányhivatalok által kifogásolt fordulóit.

A törvényességi felhívás kibocsátásának alapját többnyire az jelentette, hogy a képviselő-testületek olyan magatartást nyilvánítottak tiltott, közösségellenes magatartásnak, amelyet más, magasabb szintű jogszabály (jellemzően az Sztv.) már szankcionált, és két megye esetében – a hatályos jogszabályokon túlterjeszkedően – sor került a *megrovás intézményének* bevezetésére, de a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvénybe (Jat.), valamint a jogszabályszerkesztésről



szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendeletbe ütköző rendeletalkotás miatt is bocsátottak ki törvényességi felhívást a kormány általános hatáskörű területi igazgatási szervei.

A helyettes államtitkár válaszában hangsúlyozta, hogy a közelmúltban bekövetkezett jogszabály-módosítások – mint például az élelmiszerláncról és a hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény módosítása, amely a haszonállattartást helyezi új jogszabályi környezetbe – is szükségessé tették és teszik, hogy a kormányhivatalok kiemelt figyelmet fordítsanak e rendeletek vizsgálatára, és az is elengedhetetlen, hogy az önkormányzatok saját hatáskörükben, deregulációs kötelezettségük teljesítése során átfogóan felülvizsgálatot tartsanak.

## **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 – 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 biztosá 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.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy 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* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás 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 aggályokat.

### **II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosá egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott 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 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 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. A testület megállapította azt is, 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.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint 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 az ún. *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. Az irányadó tétel 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.

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. Az Alkotmánybíróság szerint, ha 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. Az Alkotmánybíróság által alkalmazott mérce alapján alkotmányellenessé az a szabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható: csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot.

Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján nem tekinthető alkotmányosnak az a helyzet, ha a jogi szabályozás tág teret ad az önkényes jogértelmezésre, ugyanakkor nem tartalmaz az egyes eszközök igénybevételeivel szemben az alkalmazókat kellő megfontoltságra intő hatékony törvényi korlátokat. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében továbbá az alkotmányellenesség megállapítására törvényi rendelkezések kollíziója miatt is sor kerülhet akkor, ha a szabályozás ellentmondása jogszabály-értelmezéssel nem oldható fel és ez *anyagilag alkotmányellenességhez* vezet, vagy ha a normaszövegek értelmezhetetlensége *konkrét alapjogi sérelmet* okoz. 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. 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.

**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, a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az immár alkotmányi szinten rögzített *tisztességes eljáráshoz való jogot* a korábbi alkotmánybírói gyakorlat a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve az eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként értelmezte. Az AB több döntésében is rögzítette, hogy 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. 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 a tevékenységüket.

**3.** Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen*, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az alkotmánybírói 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 érthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. Az alkotmánybírói 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.

#### **4. Az alkotmánybírói döntés – a vizsgálat szempontjából – alapvető megállapításai**

Az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában kifejtette, hogy a vitatott felhatalmazó rendelkezések alkotmányosságának megítélése során azt vizsgálta, hogy vannak-e a jogrendszerben olyan más törvényi rendelkezések, amelyek megszüntetik a helyi önkormányzatok szankció statuálási jogkörének kereteit, korlátozzák az önkormányzatoknak a vitatott felhatalmazó rendelkezéseken alapuló diszkrecionális jogkörét, illetőleg törvényi garanciákat nyújtanak az önkormányzati rendeletben megállapított szankciók alkalmazásához.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a Mhöt. 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. A helyi önkormányzatok tehát *anélkül* kaptak felhatalmazást, hogy a *jogalkotó hatáskör terjedelmét, annak kereteit a törvény szabályozná*. Az Alkotmánybíróság szerint 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 *önkéntesen éljen a közhatalom gyakorlására szóló felhatalmazásával*, a közösség érdekeinek valódi sérelme nélkül, állami kényszereszközökkel avatkozzon be a területén élő polgárok életébe.

Az AB döntésében utalt arra is a határozatban, hogy a törvényi keretek határozatlansága miatt a jogalkotó hatáskörrel való visszaélés veszélyét növeli az is, hogy a törvény *gazdasági érdekeltséget is teremt* az önkormányzatok számára azzal, hogy e rendeletek alapján beszedett bírságok teljes mértékben az önkormányzatok bevételeit képezik. Az indokolás tartalmazza, hogy a törvényi garanciák nélkül, ez a gazdasági érdekeltség arra sarkallhatja az önkormányzatokat, hogy bevételi forrásaik növelése érdekében minél szélesebb körben írjanak elő tilalmakat, és minél magasabb összegű bírságot szabjanak ki, például illetőleg ilyen módon biztosítsanak közmunkásokat feladataik ellátásához. Az Alkotmánybíróság a korlátok nélküli jogalkotási felhatalmazás alkotmányellenességének megállapítását így arra is alapította, hogy a törvényhozó nem volt figyelemmel az önkormányzat díjmegállapításban fennálló gazdasági érdekeltségére.

Az Alkotmánybíróság emellett arra jutott, hogy az önkormányzatok által megtiltható magatartások körének a Mhöt. 51. § (4) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés *e)* pontjában foglalt megjelölése nem felel meg a jogbiztonság elemét képező normavilágosság követelményének sem. Az ombudsmani indítványban foglaltakkal egyetértve a felhatalmazás tartalmának értelmezését nehezíti, hogy nem egyértelmű a Mhöt. fogalomhasználata: az 51. § (4) bekezdése „közösségellenes” magatartások tilalmazására ad felhatalmazást, míg a 143. § (4) bekezdés *e)* pontjába foglalt felhatalmazás a „kirívóan közösségellenes” magatartások meghatározására szól. Az Alkotmánybíróság szerint a vitatott szabályok alapján nem értelmezhető, hogy mely magatartások tilalmazására és szankcionálására terjed ki a Mhöt. vitatott rendelkezéseiben a helyi önkormányzatok számára adott rendeletalkotási felhatalmazás.

Az Alkotmánybíróság e határozatában arra is rámutatott, hogy a törvényi szabályozás nem tartalmazza azokat a keretrendelkezéseket sem, amelyek anyagi jogi garanciákat nyújthatnának az önkormányzati rendeletben foglalt tilalmakat megszegői számára. Így különösen nem állapítható meg, hogy az önkormányzatok felhatalmazása mely jogalanyok (csak természetes személyek, vagy szervezetek) magatartásának szabályozására, objektív, vagy szubjektív felelősségen alapuló szankciók statuálására terjed ki. A Mhöt. 51. § (4) bekezdése meghatározza az önkormányzati rendeletben előírható helyszíni bírság, bírság felső határát, de emellett a 143. § (4) bekezdésének *e)* pontja az önkormányzatok szabad belátására bízta, hogy differenciálnak-e a bírság mértéke tekintetében az egyes jogellenes magatartások súlya és veszélyessége tekintetében, állapítanak-e meg felelősséget kizáró, kimentési okokat.

Az Alkotmánybíróság szerint a Ket. 94/A. §-ában a bírság alkalmazásával összefüggésben megállapított szabályok – tekintettel arra, hogy más típusú bírságok alkalmazására alkották meg azokat – nem pótolják az önkormányzati jogalkotás törvényi kereteinek hiányát, de nem is korlátozzák az önkormányzatok szabályozási jogkörét, mivel azok szubszidiárius szabályok, amelyek akkor alkalmazandók, ha jogszabály másként nem rendelkezik, így az önkormányzatok rendeletükben eltérő szabályokat állapíthatnak meg.

Az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá arra, hogy 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 a jogállami követelményekkel.

Összességében az Alkotmánybíróság arra jutott, hogy a Mhötv. 51. § (4) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés *e*) pontjában adott rendeletalkotási felhatalmazás alaptörvény-ellenes, sérti az Alaptörvény *B*) cikk (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból folyó jogbiztonság, valamint a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

Álláspontom szerint önmagában az nem minősíthető jogellenesnek, hogy az egyébként mindenkire vonatkozó, általános jogszabályokon, az ezekben megfogalmazott tilalmakon (büntetőjog, szabálysértés) kívül egy közösség a közös együttélés elősegítése érdekében külön, saját normarendszert is kíván érvényesíteni a tagjai vonatkozásában, de csak addig, amíg az a jogbiztonságot, a kiszámíthatóságot, illetve az egyéni alapjogokat nem sérti. A helyi, közösségi magatartásszabályok csak az együttéléshez valóban szükséges módon és indokolt mértékben korlátozhatják az érintettek magatartását, és különösen nem sérthetik az egyenlő bánásmódot.

2012. április 15-ét követően az önkormányzatok az ún. (kirívóan) közösségellenes magatartásokat szankcionáló rendeletek megalkotásával szabályozhatták a helyi közösségek által nem tolerált magatartások elkövetőire vonatkozó szankciókat. A település képviselő-testületi dokumentumaiból érzékelhető volt az a metódus, hogy elsősorban a helyi közösség védelmét szolgáló kötelezettségeként értelmezték a rendeletalkotásra felhatalmazást adó jogszabályhelyi előírásokat. [Tiszavasváriban például a képviselő-testület elé terjesztett rendelettervezet indokolásában így érvelt a jogalkotó: „Az önkormányzati rendeletben megjelenő szabálysértési tényállások helyi problémák kezelésére adtak gyors, hatékony megoldási lehetőséget, igaz viszont, hogy a tényállások nagyobb része olyan régi rendeletek szabályozási tárgya volt, melyeknél mindenképpen felülvizsgálatra várt az a tény, hogy magasabb szintű jogszabály által szabályozott elkövetési magatartásokat nem tartalmazhat önkormányzati rendelet.”] Így nem meglepő módon számos önkormányzat lényegében a korábbi szabálysértési rendeleteiben is szereplő egyes tényállásokat építette be az újonnan elfogadott rendeletébe

Vizsgálatom során a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által rendelkezésemre bocsátott adatok elemzése mellett több, változó méretű és elhelyezkedésű település, város, illetve község hivatalos honlapján fellelhető önkormányzati rendeletet, az azokban szereplő, egyes szabályozási elemeket, megoldásokat is áttekintettem. Külön vizsgáltam a formai, a tartalmi, illetve az eljárással és a jogorvoslati lehetőségekkel kapcsolatos szabályokat. A minisztérium által jelzettekkel összhangban a rendeletekből kiderült az, hogy a települési és kerületi önkormányzatok képviselő-testülete által megalkotott, tiltott közösségellenes magatartások szankcionálását célzó rendeletek elkészítése, szövegezése során jellemző tartalmi és formai, szövegezésbeli *típushibákat* követtek el az önkormányzatok. Aggályos módon több település olyan magatartásokat is szankcionálni rendelt, amelyek esetében nem igazolható a világos cél, alkotmányos indok, illetve amelyeket már magasabb szintű jogszabályok is tartalmaztak.

#### **1. Jellemző formai, szövegezési hibák a „közösségellenes” rendeletekben**

Általános problémát jelentett – amit a fővárosi és megyei kormányhivatalok által megküldött adatok is alátámasztottak –, hogy a helyi önkormányzatok döntően a korábban helyi önkormányzati rendeletekben meghatározott, szabálysértési tényállásként szabályozott magatartásokat nyilvánították tiltott, közösségellenes magatartássá, és a jogalkotás során több olyan cselekményt, mulasztást is saját hatáskörükben kívántak szankcionálni, amelyet az Sztv.

szabálysértésnek minősített. Érzékelhető volt a felügyeleti szervek számára, hogy a helyi önkormányzatoknak az egyes tényállások helyes és pontos megfogalmazása komoly nehézséget jelentett.

A rendeletek egy részénél típushibaként jelentkezett a *felhatalmazó rendelkezések összhangjának hiánya*. Az általános tapasztalat az volt, hogy a rendeletalkotásra felhatalmazást biztosító jogszabályhelyeket még pontosan jelölte meg a jogalkotó, ugyanakkor arra is volt példa, hogy nem releváns, vagy már hatályon kívül helyezett jogszabályhelyekre hivatkoztak. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy az egyes rendeletek bevezető rendelkezéseiben széles spektrumát találjuk a felhatalmazó jogszabályokra történő hivatkozásoknak. Jellemzően ugyan az Mhőtv. 51. § (4) és 143. § (4) e) pontját, 146/A. §-át, illetve az Sztv. 254.§ (2) bekezdését, az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdését, valamint ennek a) és e) pontjait, továbbá a (3) bekezdést jelölték meg a rendeletalkotás alapjaként. Arra is volt azonban példa, hogy a Ket. 94/B.§ (1) bekezdését, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 16.§ (1) bekezdését, illetve az Ötv. 8.§ (1) bekezdését nevezték meg.

A rendeletek meglehetősen változatos és a jogbiztonság szempontjából aggályos módon határozták meg – már amennyiben erről egyáltalán rendelkeztek – a *területi és személyi hatályt*. A vizsgált rendeletanyag egy részéből (pl. Pápa, Edelény, Salgótarján, Várpalota esetében) hiányoznak az erre vonatkozó fordulatok, míg azon települések esetén, ahol a jogalkotó kísérletet tett a hatály megjelölésére, többféle, egymásnak is ellentmondó gyakorlattal kellett szembesülni. Tiszavasváriban például természetes személy, jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet nélküli szervezet is az eljárás alanya lehet, míg Jászfényszaruban csak azt a természetes személyt vonják eljárás alá, aki a település közigazgatási területén belül követte el a jogsértést, meghaladta a 14. életévét, és nem áll cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt, továbbá minimum gondatlanság terheli. Budapest Főváros VIII. kerület Józsefváros Önkormányzatának képviselő-testülete pedig a fenti felsorolást még azzal is indokoltan látta kibővíteni, hogy a gépjárművek üzembentartóira is kifejezetten kiterjesztette a vonatkozó rendelete hatályát.

Nem tűnt ki egyértelműen az általam vizsgált rendeletekből az sem, hogy pontosan mely magatartások azok, amelyek közösségellenesnek, illetve kirívóan közösségellenesnek, ezáltal tiltottnak minősülnek az adott településen. A rendeletek többségében a *helyi jogalkotó a saját hatáskörében eljárva próbált általános definíciót, elhatárolási ismérveket megadni* annak érdekében, hogy az e rendeletekkel érintett magatartások miben különböznek a szabálysértési vagy a büntetőjogi kódexben nevesített normasértésektől. E kísérletek eredményeként a lehető legváltozatosabb jogtechnikai megoldásokat születték.

A pápai önkormányzat például azokat a magatartásokat tiltotta rendeleti úton, amelyek „a társadalmi együttélés helyi normáit sértik, a közösségi együttélés szabályaival ellentétesek, és amelyeket a képviselő-testület tiltott, kirívóan közösségellenesnek minősített”. Más települések, így például Edelény, Várpalota, Zsámbék, illetve Hajdúnánás esetében arra is kitért a jogalkotó, hogy e magatartások nem veszélyesek a társadalomra, ezért szabálysértésnek vagy bűncselekménynek nem minősülnek. Rendszerint arra vonatkozó utalást is tartalmaztak a rendeletek, hogy nem alkalmazhatóak azon magatartási szabályok megsértése esetén, amelyeket magasabb szintű jogszabály bűncselekmények vagy szabálysértésnek minősít, vagy más módon szankcionál. Néhány esetben a mulasztással is megvalósítható cselekményekre is kiterjesztették a rendeletek hatályát, és előfordult az a szabályozási metodika is, amely szerint tiltott közösségellenes magatartás egyszerűen „*az, amit ez a rendelet annak minősít*”.

A parttalan meghatározási lehetőség, önkormányzati mérlegelés példájaként értelmezhető viszont az a józsefvárosi rendelet, amely az alábbi módon rendelkezett a szabályozás tárgyáról. „*Az önkormányzati rendeletben tiltott, vagy önkormányzati rendeletben ilyennek minősített*

*szándékos vagy gondatlan cselekmény vagy mulasztás, amely a szabálysértéseknél kisebb fokban veszélyes a társadalomra, de a helyi rendeletekben meghatározott tilalmak, előírt kötelezettségek és elvárt magatartási normák megszegése miatt alkalmas arra, hogy a helyi lakosság kisebb-nagyobb létszámú közösségeinek jogát, jogos érdekét, általánosan elfogadott együttélési szabályait sértse, az egész közösségben visszatetszést keltsen.”*

Az önkormányzatok számára további problémát jelentett az is, hogy a jogalkotás során a jegyzői gyakorlat nem értelmezte egységesen a kirívóan közösségellenesség fogalmát. Egyes jegyzők értelmezésében, mivel a felhatalmazó rendelkezésben a „tiltott, közösségellenes” megjelölésben a két tag között vesző van ezért azok elkülönült magatartási csoportok szabályozására adtak lehetőséget. Álláspontjuk szerint a tiltott magatartásokat „magányosan” közönség nélkül is el lehet követni, míg a közösségellenes magatartásokat csak „közönség” előtt. Eszerint az értelmezés szerint a két magatartási csoport elkülönítését támasztja alá az Mhöt. 143. § (4) bekezdés e) pontja is, mivel abban már csak a „kirívóan közösségellenes „magatartásokat említette, míg az Mhöt. 51. § (4) bekezdésében a „tiltott, közösségellenes” magatartásokat. A legtöbb rendelet ezért a tiltott és egyben kirívóan közösségellenes magatartási elemeket fogalmazta meg, mivel az önkormányzatok közkeletű értelmezése szerint fentiek alapján a kirívóan közösségellenes magatartások a közösségellenes magatartások súlyosabb csoportját képezték, így súlyosabb szankciót is igényeltek, elhatárolásuk pedig meglehetősen nehézkes volt, még fentiek figyelembevételével is. A kirívóan közösségellenes magatartás tehát a rendeletekben gyakorlatilag magában foglalta a tiltott magatartásokat is.

## **2. Az eljárási szabályokkal és a jogorvoslati rendszerrel összefüggő anomáliák**

A rendeletek között a tilalmazott magatartások elbírálására és szankcionálására vonatkozó szabályok tekintetében sem figyelhető meg koherencia. A 2013. január 1-jétől hatályos új településrendészeti törvényt is figyelembe véve pedig különösen aggályos, hogy a rendeletek nem tartalmaztak egyértelmű iránymutatást arra vonatkozóan, hogy *ki ellenőrzi és szankcionálja* ezeket a kisebb súlyú jogsértéseket. Általános gyakorlat volt, hogy az ellenőrzési feladatokat a rendeletek például a „közterület-felügyelőre és a polgármesteri hivatal erre feljogosított ügyintézőjére” ruházták, ugyanakkor a hatáskör tényleges gyakorlója rendszerint – így például Tiszavasváriban, Edelényben és Kaposvárott – a jegyző maradt. Salgótarjánban a közgyűlés a hatáskör gyakorlását a polgármesterre ruházta át, a terézvárosi önkormányzat a Ket. vonatkozó jogszabályhelyének rendeletben történő megjelölésével oldotta meg eljárási dilemmáit.

A jogbiztonság és az egyéni alapjogok védelme szempontjából különösen aggályosnak tekinthető az a gyakorlat, amit Tiszavasváriban folytattak, és amelynek lényege az volt, hogy a rendeletek értelmében az eljárást „hivatalból, a polgármesteri hivatal ügyintézőjének észlelése alapján kellett lefolytatni, ideértve a bármely személy vagy szervezet jelzése alapján történő észlelést is.” Az a kaposvári szabályozási megoldás is visszásságot hordoz magában, amely szerint „az eljárás hivatalból indítható, mely akkor sem minősül kérelemre indult eljárásnak, ha a tiltott közösségellenes magatartást természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jelenti be”. Sajátos volt az a jogtechnikai elem is, amelyet a hajdúnánási önkormányzat alkalmazott: eszerint „az eljárás megindítására bárki tehetett bejelentést a polgármesteri hivatalban, és a szóbeli bejelentésről jegyzőkönyvet kell felvenni. A tiltott, közösségellenes magatartás miatti eljárás kizárólag hivatalból indítható, mely akkor sem minősül kérelemre indult eljárásnak, ha a tiltott közösségellenes magatartást természetes személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jelenti be.”

Bár az Mhöt. rendelkezése alapján az eljárásból származó bevétel teljes összege a helyi költségvetés bevételi oldalát növelte, sem a szankciók kiszabása, sem azok végrehajtása nem

nevezhető sem egységesnek, sem pedig átláthatónak. *A rendeletek jelentős részében keveredett a helyszíni bírság, a pénzbírság, valamint a közigazgatási bírság fogalma és mértéke, valamint – egyre növekvő számban – alkalmazták a megrovás analógiájaként funkcionáló „figyelmeztetés” eszközét.* Az Mhöt. vonatkozó rendelkezései értelmében a normaszegésért maximum 50.000 Ft helyszíni bírság, illetve legfeljebb 150.000 Ft közigazgatási bírság szabható ki. Hajdúnánáson azonban sajátos módon differenciáltak a jogsértések elkövetői, valamint a normaszegés jellege alapján. Az önmagában „csak” közösségellenes magatartások elkövetői 1000-50.000 Ft helyszíni vagy 5000-150.000 Ft közigazgatási bírságra számíthattak, akik viszont nemcsak „közösségellenes”, hanem emellett „tiltott” magatartást is tanúsítottak, azokat 1000-50.000 Ft helyszíni bírsággal, vagy 5000-50.000 Ft közigazgatási bírsággal fenyegette a jogalkotó. A fenti bírságok a települések többségében – így például Zsámbékon – ismételten kiszabhatóak voltak.

*Az „alternatív”, elterelő jellegű jogkövetkezmények alkalmazásának gyakorlata is számos visszasság veszélyét hordozta magában.* Meglehetősen tág és határozatlan volt ugyanis az a feltételrendszer, amelynek teljesüléséhez kötötték a bírságolástól való eltekintést. Például Vácott akkor alkalmaztak figyelmeztetést, ha a büntetni rendelt cselekmény csekély súlyú volt és az elkövető személyi körülményei, valamint az elkövetés körülményei alapján ez visszatartó hatású lehetett, továbbá az előző egy évben nem követett el semmi tiltott, kirívóan közösségellenes magatartást az eljárás alá vont személy. Ilyenkor – gyakorlatilag a szabálysértési és a büntetőjogi normarendszer analógiájaként – határozatot hoztak a pénzbírság kiszabásának mellőzéséről és, felhívták az elkövetéstől tartózkodásra, tehát *gyakorlatilag a büntető- és szabálysértési kódex által kínált lehetőségeket terjesztették ki a helyi rendeletek megsértőire.* Hasonló gyakorlatot követett Edelény is, ahol „a feddéssel az önkormányzat nevében hatáskört gyakorló szerv kioktatta a tiltott, kirívóan közösségellenes magatartás elkövetőjét és felhívta a figyelmét arra, hogy a jövőben tartózkodjon a tiltott, kirívóan közösségellenes magatartás elkövetésétől.”

Tiszavasváriban, Edelényben és Zsámbékon a szankció kiszabásakor figyelembe vették a magatartás súlyát, ismétlődését, felróhatóság mértékét, illetve az érintett vagyoni helyzetét, jövedelmi viszonyait, amennyiben utóbbiakat az erre vonatkozó tájékoztatásra önként igazolta, és amennyiben ezekre az elkövető hivatkozott. Előfordult, hogy arra is volt lehetőség, hogy mérsékeljék, vagy elengedjék a bírságot. Vác és Verőce területén például a közigazgatási bírságot különös méltánylásra mérsékelhették vagy figyelmeztetést alkalmazhattak, amennyiben az elkövető büntetlen volt és egy főre jutó havi jövedelme az öregségi nyugdíjminimum Vác esetében 100%, Verőce esetében 80%-a alatt volt, vagy rajta kívül álló ok miatt nem teljesíthette a rendelet előírásait. Egyes önkormányzatok rendeleteikben a fentiekén túl azt is hangsúlyozták, hogy a bírságmérték meghatározásakor a fokozatosság elvét érvényesíteni kell, míg Gyömrőn a kiszabott, de meg nem fizetett közigazgatási bírság helyére közérdekű munkavégzés léphetett.

A salgótarjáni önkormányzat a szankciók között nevesítette az *elkobzást* is, amely során akkor is az önkormányzatra szállt a dolog tulajdonjoga, ha az nem a jogsértést elkövető tulajdonában állt. Más településeken az elkobzás kivételesen mellőzhető volt, ha az a jogsértőre vagy a dolog tulajdonosára a jogsértés súlyával arányban nem álló, méltánytalan hátrányt jelentett. Az elkobzás rendeletben történő szabályozása ugyanakkor azzal a veszéllyel is járt, hogy az önkormányzatok a Ket. vonatkozó rendelkezéseinek szó szerinti átvételével alkottak rendeletet, vagy – a helyi érdekek védelmében eljárva – túlterjeszkedtek a magasabb szintű norma előírásain. Végezetül eljárásjogi szempontból azt is mérlegelni kellett, hogy a hatályos jogszabályi környezetből nem tűnt ki olyan kötelezettség az eljáró hatóság számára, amely értelmében az elkobzást kötelezően meg kellett előznie valamely, a büntetőjogi dogmatika által *lefoglalásként* nevesített előzetes, biztosítási célú eljárási cselekménynek.

Ahogy a visszaesést, és az alternatív szankciók kiszabását, úgy az *elévülést* sem minden



település rendelete szabályozta, és a szabályozást tartalmazó normák között is eltérő megoldásokat találunk. Jellemzően a képviselő-testületek mellőzték az erre vonatkozó fordulatok rendeletbe foglalását, ahol azonban mégis a rendelet részét képezte, ott az elkövetéstől vagy a mulasztás észlelésétől számított 60 nap (Tiszavasvári) és 30 nap (Hajdúnánás, Vác) között változó intervallum volt jellemző. Az elkövetéshez hasonlóan itt is fennállt a veszélye annak, hogy az önkormányzati jogalkotás nem fordít figyelmet a Ket. vonatkozó rendelkezéseire, ezáltal a már említett jogalkotással összefüggő jogsértések lehetősége is növekedett.

Összességében a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszas helyzetet eredményezett az a rendeletalkotási gyakorlat ezen a területen. A rendeletek a *jogsértő magatartás meghatározása alapvető ellentmondásokat tartalmaztak* (pl. kirívóan közösségellenes, de a szabálysértésnél enyhébb súlyú), nem tisztázták az alanyi kört (természetes személy, jogi személy), hiányos volt a vétkességi fok (szándékos, gondatlan, objektív), valamint a kísérlet, a részesi alakzatok és egyes speciális elkövetői kategóriák (fiatalkorúak, katonák, visszaesők) büntethetőségének szabályozása is. Nem volt egységes a büntethetőséget kizáró és megszüntető okok meghatározása sem, az sem volt világos, hogy a Ket. értelmében az eljárás milyen kezdőiratra, kérelemből vagy hivatalra indul-e. A tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való jogot is sértette emellett, hogy nem volt egyértelmű, hogy a jegyző eredeti vagy átruházott hatáskörben jár-e el, továbbá ehhez képest kit illet meg a fellebbezés elbírálása.

### **3. Tartalmi aggályok a tiltott, közösségellenes magatartások meghatározása során**

Ahogy arra már korábban is utaltam, a tiltott, közösségellenes magatartásokat szabályozó rendeletekben felsorolt egyes elkövetési magatartások meghatározására jellemző, hogy az önkormányzati hatáskörbe tartozó szabálysértéseket nevezték át közösségellenes cselekménynek, illetve ezek köre bővült olyan jogsértésekkel, melyek nem kerültek be a szabálysértési kódexbe. A rendeletekben foglalt, tiltott közösségellenes magatartások többsége jól dokumentálhatóan az egyes helyi „ágazati rendeletek” szabálysértési szankciót megállapító fordulataival megegyező tényállás kodifikálásával járt. Abban ugyanakkor eltérő volt az önkormányzatok gyakorlata, hogy az alaprendeletet ez esetben teljes körűen hatályon kívül helyezték-e, vagy csak a szankcionálást tartalmazó szakaszok hatályon kívül helyezéséről rendelkeztek.

**3.1** Rendszerszintű problémát okozott a *rendeletalkotási funkciózavar*, vagyis az, hogy az önkormányzatok tiltott, közösségellenes magatartásnak minősítették egyes tipikus szakigazgatási szabályok megsértését, amelyek messze túlmutattak a helyi közösségre vonatkozó minimális együttélési szabályokon, nem egyszer magasabb szintű jogszabályokat ismételve. Jellemzően ezek az egyes *szakszabálysértésekre vonatkozó előírások* képezték a rendeletek „különös részének” címsorát, így gyakran szabályozták a városnév- és jelképek használatát, az emléktáblák, és az utcanév-táblák, valamint a házszám-táblák elhelyezését és karbantartását.

Egyértelműen az átlátható jogalkalmazás ellen hatott az a jogalkotási gyakorlat, miszerint több település a közterület-használat rendjére vonatkozó szabályokat korlátozás nélkül alkalmazta a közösségellenes magatartások szankcionálása esetén is. Ezért könnyen előfordult az a helyzet, hogy a közterület-használat rendjének megsértése címén szankcionálták, ha valaki a bontási vagy építési törmelék nem konténerben tartotta. Ugyanezért felelt az is, aki a falragaszt vagy a választási plakátot nem megfelelően helyezte el, szeszes italt fogyasztott, engedély nélkül utcazenélt, labdázott, szökőkútban, tóban fürdött, vagy – a józsefvárosi rendelet szóhasználatával élve – a „kóros bódulat keltésére alkalmas szereket és anyagokat használt.”

Rendkívül gyakori szabályozási tárgykor volt az önkormányzati tulajdonban álló *temetők használatának rendje is*, amely címén a jogalkotó olykor meglepő előírásokat támasztott. Egyes

önkormányzatok előírták például, hogy a temetőben reklámtáblákat csak a kijelölt helyre szabad elhelyezni, a hangoskodás, illetve a kegyeletsértő viselkedés pedig tiltott, közösségellenes magatartásnak minősül. Mindez pedig felveti a párhuzamos szankcionálás, illetve a magasabb szintű normába ütköző jogalkotás lehetőségét. Szokatlan és visszás jogalkalmazás lehetőségét teremtette meg az is, hogy Kaposvárott szankcionálták a nem kellően erkölcsös (?), „közízlést sértő felirat” elhelyezését a sírköveken, illetve a kolumbárium-fülkék előlapjain.

Jellemzőek voltak a szakigazgatási szabályok területén a *közterület és a fás szárú növények védelme érdekében* hozott rendelkezések.

Egyértelműen aggályos volt az egyes települések joganyagából kirajzolódó azon gyakorlat, amely szerint az állattartás rendjének egyes szabályait megszegőket tiltott, kirívóan közösségellenes tevékenységért vagy mulasztásért vonták felelősségre. 2012. október 1-jétől az élelmiszerláncról és a hatósági felügyeletéről szóló törvény módosításának hatályba lépésétől ugyanis megváltoztak az állattartás szabályai, így például az önkormányzati rendeletben már nem lehet korlátozni helyi szinten a mezőgazdasági haszonállatok tartását. A több más jogterülettel – birtokvédelmi jog, szabálysértési jog, polgári jogi és tulajdonjog – rendkívül szoros kontextusban álló szabályozási tárgykör rendkívüli körülményt igényel az önkormányzatok, illetve a helyi jogalkalmazók részéről. Míg az állattartási rendeletek haszonállat-tartással kapcsolatos előírásainak betartása – a szomszédjogi konfliktusokat leszámítva – viszonylag áttekinthető képet mutat, addig a kisállat-tartás és különösen az eb-tartás szabályainak meghatározása során számos önkormányzat terjeszkedett túl a magasabb szintű normák előírásain, illetve szankcionált olyan magatartásokat, amelyek „kirívó közösségellenessége” megkérdőjelezhető.

Az önkormányzati rendeletalkotási lázban általánosan elterjedt, a település egész területére előírt pórázkötelem és mikrochipelési kötelezettség mellett a várpalotai rendelet előírásai szerint például személyszállító liftben tilos ebet szállítani – a vakvezető, terápiás, segítő és jelzőkutya kivételével. Várpalotán emellett megszegte a rendeletet az a személy, aki nem akadályozta meg a „nem tartott galamb” tömeges fészkelését, illetve nem távolította el a madár által okozott szennyeződést az utcáról és a járdáról”. A kóbor, gazdátlan állatok közterületen történő etetését számos önkormányzat a galambokra is kiterjesztette, de az ellenőrzési és szankcionálási hatáskörök tisztázatlansága miatt visszás volt az a kaposvári gyakorlat is, miszerint az is közösségellenes magatartást tanúsított, „aki az állat által okozott szennyezés megszüntetéséhez szükséges eszközöket nem tartotta magánál, azt a rendőr vagy a közterület-felügyelő felszólítására nem mutatta be”.

Számos település önálló rendeletben szabályozta a kereskedelem és vendéglátás rendjét, különös tekintettel az üzletek nyitva tartására, az ott történő alkohol-árusításra, a zenés szórakozóhelyek működtetésére és a házaló kereskedelemre (mozgóárusításra) vonatkozó előírásokra. 2012. április 15-ét követően megjelentek a közösségellenes magatartások ezen a területen is: jellemző volt, hogy e rendeletek megsértése esetén tiltott, közösségellenes magatartás elkövetéséért vonták felelősségre a továbbiakban az érintett személyeket.

Összességében jellemző volt, hogy több önkormányzat igyekezett a lehető legtöbb szakigazgatási szabály megsértését közösségellenes magatartásként meghatározni.

**3.2** A rendeletek áttekintése során azzal is szembesültem, hogy – részben a szakigazgatási, hulladékgazdálkodási szabályokból kiindulva – számos önkormányzat törekedett a *guberálás közösségellenes és tiltott magatartásként történő minősítésére*. A rendeletek egy része „csupán” azt tilalmazta, ha valaki a közterületre kihelyezett gyűjtőedényből, zsákból guberált (pl. Pápán), míg más településen az is szankcióra számíthatott, aki „hulladékgyűjtő udvaron, szigetre, hulladéklerakóban, hulladékgyűjtő edényekből a lomtalanítás idején a közterületre kihelyezett szükségtelenné vált háztartási szilárd hulladékból guberált” (Tiszavasvári), illetve aki a

kihelyezett gyűjtőedényből hulladékot válogatott (Edelény). Kaposváron azt is megbüntették, aki a közterületi és társasházi szemétyűjtő edényeket rendeltetésétől eltérően használta, felhatalmazás nélkül elmozdította, azokból kommunális hulladékot vett ki, és ugyancsak – guberálásért – bírságra számíthatott az is, aki (Hajdúnánáson) a mások által elszállításra összegyűjtött és az előírások szerint az ingatlana előtt elhelyezett hulladékokban turkált, válogatott.

Lényegesnek tartom ezzel összefüggésben, hogy – ombudsmani indítvány alapján – a guberálás önkormányzati szankcionálhatóságával kapcsolatban hozott 176/2011. (XII. 29.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szeméttelés körén kívül eső egyes cselekmények, így a guberálás szabálysértéssé nyilvánításával az önkormányzat túllépett jogalkotó hatáskörének keretein. A határozat azt is kiemeli, hogy a guberálás mások jogait és a közrendet nem sértő kényszerű cselekvés, amelynek a társadalomra való veszélyessége nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy a guberálás szabálysértéssé nyilvánítással az önkormányzat a hajléktalan vagy az egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott helyzetben lévő embereket stigmatizálta, ami sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Hasonlóképpen aggályosnak tartom – bár e tényállás kapcsán külön alkotmánybírósági döntés nem született – az emberi méltósághoz való jog, illetve az egyenlő bánásmód követelménye szempontjából az ún. néma, nem zaklató jellegű koldulás szankcionálását, figyelemmel arra, hogy ennek „elkövetése” nem alkalmas arra, hogy mások alapvető jogát sértse.

Az alkotmánybírósági határozat dacára több önkormányzat – néhol ismételt, a szabálysértési tényállást tovább „éltetve” – *rendeletben tiltotta meg a guberálást, a koldulást, vagy éppen magát az utcán élést, azaz a hajléktalanság állapotát.* Utóbbi, tartalmi szempontból aggályos, az emberi méltóságot és egyenlőséget súlyosan sértő, kényszerhelyzetet szankcionáló státuszvétséget határozott meg Kaposvár, illetve Budapest VIII. és a XII. kerülete, bírságolva azt, aki életvitelszerűen a közterületen tartózkodik vagy ahhoz kapcsolódó magatartást tanúsít.

Tiltott, közösségellenes magatartást követett el például Kaposvárott az, aki „kolduló, kéregető tevékenységet e rendelet mellékletében meghatározott területeken folytatott és magatartása nem tartozik a szabálysértésekről szóló törvény hatálya alá”, továbbá aki „életvitelszerű lakhatás céljára szolgáló ingóságait közterületen tárolta vagy helyezte el”. Az is szankcióra számíthatott e településen, „aki közhasználatú zöldterületre letelepedett” – kivéve az e célra kijelölt és felirattal jelzett területeket. Ugyanígy bírálták el azok magatartását is, akik „az erdőben építményt – kivéve az üzemeltető vagy a tulajdonos engedélyével épített építményeket – létesítettek”. Szankciót vont maga után Józsefvárosban az, ha valaki „közterületen kempingezett, illetve azon ideiglenes szálláshelyet létesített, továbbá a zöldterület fenntartását akadályozó tevékenységet folytatott”. Budapest XII. kerületében közösségellenes magatartást valósított meg az is, „aki a kerületi zöldfelületek védelméről szóló önkormányzati rendelet szerint a zöldfelületi kempingezést, ideiglenes szálláshely-létesítést tiltó szabályokat megszegte.”

A következő táblázat megyénkénti bontásban tartalmazza az alkotmánybírósági gyakorlat fényében tartalmilag alkotmányosan aggályos szabályozási tárgyköröket:

Megye	Összes település száma	2012. szeptember 1. napjáig a tiltott közösségellenes magatartások szabályairól rendeletet alkotó települések száma	2012. szeptember 1. napjáig tiltott közösségellenes magatartásnak nyilvánította		
			a guberálást	a néma koldulást	a kéregetést
Budapest (főváros + kerületek)	24	23	1	1	0
Baranya Megye	299	51	1	2	1
Bács-Kiskun Megye	119	20	1	0	0

Békés Megye	75	27	0	1	0
Borsod-Abaúj-Zemplén Megye	358	47	6	0	0
Csongrád Megye	60	28	1	0	0
Fejér Megye	108	29	1	1	1
Győr-Moson-Sopron Megye	183	37	0	0	0
Hajdú-Bihar Megye	82	18	3	0	0
Heves Megye	121	10	2	0	1
Jász-Nagykun-Szolnok Megye	78	29	1	0	0
Komárom-Esztergom Megye	76	14	2	0	0
Nógrád Megye	131	17	1	0	0
Pest Megye	187	78	2	1	1
Somogy Megye	245	90	10	1	1
Szabolcs-Szatmár-Bereg Megye	229	14	1	0	0
Tolna Megye	109	21	3	0	1
Vas Megye	216	38	0	0	0
Veszprém Megye	217	37	2	0	0
Zala Megye	258	71	2	3	3
Összesen	3175	699	40	10	9

#### 4. A kormányhivatalok törvényességi ellenőrzéseinek eredményeiről

A szaktárca válasza alapján a fővárosi és a megyei kormányhivatalok törvényességi felügyeleti jogkörükben eljárva folyamatosan figyelemmel kísérték a helyi jogalkotási gyakorlatot, és szükség esetén szakmai segítségnyújtás keretében is elősegítették a helyes joggyakorlat kialakulását. A segítségnyújtás keretében például a Tolna Megyei Kormányhivatal 2012. június 14-én ún. jegyzőklub keretén belül tematikus előadást szervezett a tiltott közösségellenes magatartások önkormányzati rendeletben való szabályozásáról, amelyen a kormányhivatal főosztályvezetője tájékoztatta a jegyzőket a jogszabályváltozásokról. Zala megyében pedig a kormányhivatal által működtetett önkormányzati levelezőrendszeren keresztül juttattak el körlevél formájú tájékoztató anyagokat a jegyzőknek, majd jegyzői értekezleten vitatták meg az Mhötv. rendelkezéseivel összefüggő változásokat, és hangsúlyozták a helyi rendeleti szabályozás mielőbbi áttekintésének és szükség szerinti módosításának szükségességét.

A kormányhivatalok a tiltott közösségellenes magatartásokra vonatkozó rendeletek egyes, magasabb szintű normába, vagy alapjogokba ütköző elemei esetén számos esetben éltek a törvényességi felügyeleti eszközeikkel a kirívóan alapjogsértő helyi gyakorlatok felszámolása érdekében. A kormányhivatalok fellépése ezen a területen elismerést érdemel, de önmagában nem volt képes a jogsérelmek teljeskörű megelőzésére, ami az általam tanulmányozott rendeletekből is kitűnik. Az alkotmánybírósági döntést megelőzően a kormányhivatalok többsége célvizsgálat keretében vizsgálta e rendeleteket, a törvényességi felhívások kibocsátása csak akkor volt jellemző, ha a konzultációs eljárás nem vezetett eredményre, illetve ha az önkormányzatok nem vették igénybe a kormányhivatalok által nyújtott szakmai segítséget. Ez utóbbira figyelemmel – a legtöbb esetben – a törvényességi felhívások megfogalmazására rendszerint azért került sor, mert az önkormányzatok a hatályon kívül helyezett ágazati rendeletek szabálysértési tényállását emelték át tiltott, közösségellenes magatartás tényállásaként. Tipikusan olyan magatartásokat kívántak saját hatáskörben szabályozni, amelyeket más, magasabb szintű jogszabályok tartalmaznak, például a köztisztasági szabálysértés alakzatai, veszélyes eb tartása,

rongálás, vízszennyezés szabálysértése. Törvényességi felhívást alapoztak meg azon helyi rendeletek, amelyekben a megrovás jogintézményét kívánta bevezetni a képviselő-testület (Fejér, Jász-Nagykun-Szolnok), illetve azok, amelyek jelentős jogszabály-szerkesztési hiányosságokat mutattak (Tolna, Nógrád).

### **5. Az alkotmánybírósági határozat és következményei**

Az Alkotmánybíróság a már említett 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában helyt adott az ombudsmani indítványnak, alaptörvény-ellenesnek találta és megsemmisítette az Mhöt. 51.§ (4) bekezdését és a 143.§ (4) bekezdésének e) pontját, valamint a Ket. 94/B.§ (1)-(3) bekezdéseiben az önkormányzati rendeletre utaló fordulatokat. Az Mhöt. tiltott, közösségellenes rendeletek alkotására felhatalmazó szakaszai tekintetében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önkormányzatoknak adott korlátlan felhatalmazás sérti a jogbiztonság és a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét, valamint ellentétes a Jat. 5.§ (1) bekezdésével is, amely rögzíti, hogy a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A testület hangsúlyozta, hogy a Ket. a tárgykörrel összefüggésben elfogadott módosításai – korlátozott mértékű – eljárásjogi kereteket teremtettek ugyan, de a felhatalmazás hiányosságait nem pótolták, és mivel a tárgykörben hozott, bírság kiszabásáról rendelkező, átruházott hatáskörben hozott határozatok ellen nem volt lehetőség fellebbezésre, az állampolgárok számára sem biztosítottak megfelelő garanciákat a jogalkotással szemben.

Az alkotmánybírósági döntést követő időszakban – a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által kibocsátott központi iránymutatás hiányában – maguk a kormányhivatalok igyekeztek a lehetőségeikhez mérten elősegíteni az alkotmánybírósági döntésben meghatározottak érvényesülését a megalkotott önkormányzati rendeletek esetében. Egyértelmű pozitívumként értékelhető, hogy Budapest Főváros Kormányhivatala már 2012. november 20-án körlevélben hívta fel valamennyi budapesti jegyző figyelmét arra, hogy az Alkotmánybíróság döntésére tekintettel, a hatályos jogszabályok szerint „*a tiltott, közösségellenes magatartásokkal kapcsolatos önkormányzati rendeleti szabályozással kapcsolatban az egyetlen helyes intézkedési lehetőség azok hatályon kívül helyezése.*” A kormányhivatal körlevelében azt is hangsúlyozta, hogy nem tekinthető megfelelőnek az az eljárás, amely – a hivatkozott rendeleti szabályok hatályon kívül helyezése helyett – a jogalkotó új rendeletalkotási felhatalmazásának a bevárására irányul. A kormányhivatal világossá tette emellett, hogy az Abtv. 45. § (1) bekezdése értelmében a megsemmisített felhatalmazó rendelkezések alapján megalkotott önkormányzati rendeleteket módosítani sem lehet, azaz a tárgykörben kizárólag új – a hatályon kívül helyezésről rendelkező – rendeletek megalkotására van lehetőség. A kormányhivatal a jegyzők segítségét kérte annak érdekében, hogy soron kívül hatályon kívül helyezték a tiltott, közösségellenes magatartásokról szóló kerületi rendeleteket, egyúttal azt is jelezte, hogy ennek elmulasztása törvényességi felüyeleti intézkedést von maga után a kormányhivatal részéről.

Bár egységes, a kormányhivatalok által a szaktárca iránymutatása szerint elkészített rendeletalkotási tájékoztatóról nem rendelkezem információval, arról értesültem, hogy a kormányhivatalok fellépése nyomán már számos önkormányzat – így több budapesti kerület és a fővárosi önkormányzat – teljes egészében hatályon kívül helyezte a tiltott, közösségellenes magatartásokat szankcionáló rendeletét. Ezzel együtt továbbra is létezhetnek a Mhöt. felhatalmazó rendelkezései alapján megalkotott helyi önkormányzati rendeletek, amelyek hatályban maradnak és alkalmazandóak helyi szinten mindaddig, amíg a képviselő-testületek nem helyezik azokat hatályon kívül. A felhatalmazással immár nem rendelkező önkormányzati rendeletek továbbélése nemcsak a jogbiztonság szempontjából tekinthető aggályosnak, hanem lehetővé teszi azt is, hogy továbbra is felelősségre vonjanak állampolgárokat tiltott,

közösségellenes magatartás elkövetéséért, illetve a már folyamatban levő ügyekben eljárjanak.

A kormányhivatalok intézkedései alapján alappal lehet arra következtetni, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumnak az lehet csak az álláspontja, hogy az önkormányzatoknak e rendeleteiket hatályon kívül kell helyezniük. Jelentésem elkészítésekor hivatalosan ugyanakkor még nem értesültem olyan nyilvános minisztériumi iránymutatásról vagy állásfoglalásról, ami a folyamatban levő ügyek egységes elintézési módjáról rendelkezne. Jelen pillanatban tudomásom szerint arra vonatkozó egységes szakmai iránymutatás sem áll az önkormányzati működés törvényességi felügyeletét ellátó kormányhivatalok rendelkezésére, hogy fel kell-e hívni, akár határidő tűzésével a települési önkormányzatok figyelmét a fentiekben ismertetett jogszabály-változásra. Mindezek alapján tehát – annak ellenére, hogy az Mhöt. kifogásolt rendelkezései már nem hatályosak – az eljárás és szankcionálás tekintetében a jogsértések lehetősége, vagyis a jelzett alapjogi visszasságok továbbra is fennállnak.

Álláspontom megegyezik a Fővárosi Kormányhivataléval abban, hogy valamennyi önkormányzatnak az alkotmánybírói döntés kihirdetését követően – a felhatalmazó rendelkezések megsemmisítése nyomán – haladéktalanul hatályon kellett helyeznie a közösségellenes magatartások tárgyában hozott rendeleteit, így bízom abban, hogy valamennyi kormányhivatal fel fog lépni az esetlegesen mulasztást elkövető képviselő-testületekkel szemben. A jelentésben rögzítettek alapján e rendeletek jelentős része nem csupán formai, a jogbiztonsággal összefüggő problémákat, hanem tartalmi alkotmányossági aggályok is felvetnek.

A már megindított hatályon kívül helyezési „hullám” mellett ugyanakkor indokoltnak tartom, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium tegye világossá a nyilvánosság előtt álláspontját a kérdésben és – amennyiben erre időközben nem került sor – a jogi álláspont alapján valamennyi kormányhivatalt kérje fel a törvényességi ellenőrzés jogkörében történő fellépésre a hatályban maradt önkormányzati rendeletekkel szemben. *Ennek elmaradása ugyanis a jogállamiság elvével összefüggő visszasságot okoz, a jogsérelem veszélyét vetíti előre.*

## **6. Újabb kísérletek a tiltott, közösségellenes magatartások önkormányzati szankcionálására**

**6.1** Az Mhöt. 2013. január 1-étől hatályba lépő, vagyis az alkotmánybírói döntés időpontjában még nem hatályos 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait, a (2) bekezdés pedig arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit. Az Mhöt. záró rendelkezései között pedig a 143. § (4) bekezdés d) pontja tartalmazza, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben határozza meg az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.

A törvényhez fűzött részletes indokolás alapján az önkormányzati törvény arra ad 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. Az Mhöt. e szabályai azonban álláspontom szerint (továbbra) sem tartalmazzák a felhatalmazás alkotmányos kereteit: a törvény nem ír elő sem e közösségi együttélési szabályok meghatározásával, sem pedig a jogkövetkezmények alkalmazásával, vagy éppen az eljárásrenddel kapcsolatban keretszabályokat, az egyéni jogok védelmét biztosító garanciákat, a helyi rendszabályok kialakítását – az indokolástól eltérő módon – lényegében az önkormányzatok szabad mérlegelésére bízva. Mindez pedig lényegében azt jelenti, hogy nem egyszerűen „visszaállt” az alkotmánybírói határozat

előtti, alkotmányosan aggályos jogi helyzet: *az idézett szabályok ugyanis még a korábbi, az Alkotmánybíróság által a jogállamiság és a jobbiztonság súlyos sérelme miatt megsemmisített szabályoknál is szűkebb körben vonják meg a helyi rendszabályalkotás kereteit.*

Lényegesnek tartom, hogy ismételten rámutassak arra, hogy önmagában nem aggályos alkotmányosan az, ha az önkormányzatok a közösségi együttélés szabályai vonatkozásában, azok megalkotására, sőt akár – szűk körben – szankciók alkalmazására is felhatalmazást kapnak. Látható ugyanakkor, hogy a törvényi keretek hiánya miatt, a helyi közösség védelme és a szakigazgatási szabályok összerosódna, az esetleges, vélt „közkerécsvédő”, „köznyugalomvédő” vagy éppen „közizlés-védő” buzgalom pedig alkotmányos alapjog sérelméhez vezet. Mindez súlyos veszélyt hordoz magában a jogállami működés szempontjából.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az MhÖtv. 8. § (2) bekezdésében, valamint 143. § (4) bekezdés d) pontjában foglaltak – 38/2012. (XI. 14.) AB határozat alapján is – a jogállamiság elvével és a jobbiztonság követelményével összefüggő súlyos visszásságot okoznak, valamint az önkényes jogalkalmazás veszélye miatt a jogorvoslathoz való joggal, illetve a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét eredményezik.*

**6.2** Sajtóhírek alapján értesültem arról, hogy az MhÖtv. hivatkozott 2013. január 1-jétől hatályos felhatalmazó rendelkezései, a 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján Budapest Főváros V. Kerületének Önkormányzata elfogadta és ugyancsak 2013. január 1-jétől hatályba is léptette a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 57/2012. (XII. 21.) sz. rendeletét (Ör.).

[[http://index.hu/belfold/2013/01/07/a\\_sirbol\\_is\\_visszajonnek\\_a\\_furcsa\\_tilalmak/](http://index.hu/belfold/2013/01/07/a_sirbol_is_visszajonnek_a_furcsa_tilalmak/)]

Az önkormányzat hivatalos honlapján is hozzáférhető új önkormányzati rendeletet a képviselő-testület lényegében a korábban – helyesen – hatályon kívül helyezett közösségellenes magatartásokról szóló rendeletének tényállásait és büntetési tételeit, illetve eljárási szabályait átemelve alkotta meg.

Az Ör. alapján szankciókkal sújtható az, aki közterületet rendeltetésétől eltérően használ, például másokat zavaró módon árusít, osztogat vagy szolgáltatást nyújt, üres göngyöleget tárol vagy gördeszakázik (3. §), továbbá a rendelet tartalmazza az üzletek nyitva tartási rendjének megszegésével, az állattartási szabályok megszegésével, a közterület tisztántartásával kapcsolatos szabályokat, jelentős közigazgatási bírságot helyezve kilátásba a tilalmak megszegőinek. Az Ör.-ben keverednek a szakigazgatási, így például a kereskedelmi vagy állattartási szabályok, közöttük számos olyan, ami még nagy jóindulattal sem nevezhető közösségi együttélés körébe tartozónak, a rendelet hatálya ráadásul például a rendeletbe ütköző cselekményeket elkövető jogi személyekre, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre is kiterjed.

A rendelet megalkotásával összefüggésben jelentős probléma, hogy felhatalmazásként az elfogadásának időpontjában két még nem hatályos törvényi szabályra hivatkozik. A rendelet elfogadása sem tekinthető törvényesnek, mivel álláspontom szerint sérti – az alkotmánybírósági gyakorlat mellett – a Jat. 2. § (3) bekezdésében nevesített a kellő felkészülési idő követelményét azzal, hogy az elfogadás és a hatályba lépése között mindössze 10 nap telt el, ráadásul úgy, hogy a rendelet Polgármesteri Hivatalban történő kifüggesztésének időtartama alatt került sor a hatályba lépésre és a norma egyben azonnal alkalmazhatóvá is vált.

Az Ör. felépítése, a benne meghatározott tényállások, illetve az alkalmazott eljárási szabályok és szankciók is több szempontból törvénysértőnek minősülnek. Az Ör. nem tartalmaz értelmező rendelkezéseket, számos szabályozási eleme, megfogalmazása nem világos, nem kellően egyértelmű: például a 4. § (1) bekezdés a) pontjában szereplő „szakszerűtlen kezelés”, vagy az 11. § (1) bekezdés d) pontjában rögzített „felmentés nélkül” kitételek. Az Ör. 12. § (2) bekezdésében szereplő, egyfajta alternatív szankcióként alkalmazható „figyelmeztetés”

jogintézményét pedig az eljárási keretszabályként hivatkozott Ket. nem ismeri. Problémaként jelentkezik, hogy a Ket. alkalmazásával történő bírságkiszabásra utaló fordulat ugyancsak túlságosan általános megfogalmazás. Az önkormányzati rendelet számos eleme magasabb szintű szabálysértési vagy ágazati normában ütközik, mivel ismétli vagy kiegészíti azt, amivel egyben a kettős szankcionálás veszélye is felmerülhet. Ilyen tényállások különösen:

- az Ör. 3. § (1) bekezdés a) pontjában szereplő tényállás lényegében megismétli a Btk., illetve az új Sztv. rongálással összefüggő rendelkezéseit (pl. emlékművek rongálása);
- az Ör. 3. § (1) bekezdés c) pontja megfeleltethető az Sztv. 190. §-ában szereplő köztisztasági szabálysértésnek;
- az Ör. 4. § (1) bekezdés b) pontjában szereplő „zöldterületen közegészségügyi veszélyeztetést is okozó ideiglenes szálláshelyet létesít” magatartás szankcionálása ugyancsak problémás: egyezhet a természetkárosítás (Sztv. 187. §) tényállásával.

Az Ör. továbbá nem felel meg, túlterjeszkedik még az Mhöt. 8. § (2) bekezdésében és a 143. § (4) bekezdés d) pontjában megállapított „laza” felhatalmazáson is akkor, amikor a közösségi együttélés szabályait tágan értelmezve olyan tárgykörökben (állattartás, zajvédelem, üzletek nyitvatartási rendje, etc.) is tényállásokat alkotott, amelyek álláspontom szerint nem sorolhatóak ebbe a kategóriába. A rendelet maga jól példázza a felhatalmazó rendelkezések garanciáinak teljes hiányát, a jogállamiság elvének súlyos sérelmét.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy Budapest Főváros V. Kerület Önkormányzatának a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 57/2012. (XII. 21.) számú rendelet elfogadása, illetve annak tartalma – a felhatalmazással összefüggő alkotmányos aggályok mellett is – több elemében is törvénysértőnek minősül, sérti a jogállamiság elvét és a jobbiztonság követelményét, elfogadásával pedig az önkormányzat jogalkotói joggal való visszaélést valósított meg.*

## **Intézkedéseim**

**1.** A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében, az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy

- a) szükség szerint állásfoglalás kiadásával, illetve – a kormányhivatalok útján – a törvényességi felügyeleti eljárások hatékonyságának növelésével, a vizsgálatom tárgykörében alkotott rendeletek célvizsgálat keretében történő ellenőrzésével biztosítsa, hogy a jogrendszerből kikerüljenek az önkormányzatok által a közösségellenes magatartások szankcionálására alkotott még meglévő rendeleti szabályok;
- b) a kormányhivatalok útján, illetve minden rendelkezésére álló eszközzel lépjen fel a kifogásolt Mhöt. 8. § (2) bekezdésében, illetve 143. § (4) bekezdés d) pontjában szereplő felhatalmazásra alapozott önkormányzati rendszabályalkotással szemben.

**2.** A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében, az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Fővárosi Kormányhivatal kormány megbízottját, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. §-ában meghatározott törvényességi ellenőrzési jogkörében végezze el Budapest Főváros V. Kerület Önkormányzatának a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 57/2012. (XII. 21.) sz. rendeletének vizsgálatát.

**3.** A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság bekövetkeztének hatékony megelőzése érdekében az Ajbt. 37.§-a alapján *felkérem* a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy – a belügyminiszterrel együttműködésben – kezdeményezze a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 8. § (2) bekezdésének, illetve 143. §



(4) bekezdés d) pontjának olyan tartalmú módosítását, kiegészítését, amely a helyi önkormányzatok részére a közösségi együttélés szabályainak megállapítására és szankcionálására vonatkozó felhatalmazását – 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban foglaltaknak megfelelően – jogállami keretek és az egyéni alapjogok védelmét egyaránt biztosító garanciák közé szorítja.

Budapest, 2013. január

Prof. Dr. Szabó Máté sk

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-6753/2012. számú ügyben  
(Kapcsolódó ügy: AJB-3746/2012.)**

Előadó: dr. Dezső Adrienn

**Az eljárás megindítása**

A Magyar Autóklub és a Magyar Biztosítók Szövetsége is beadvánnyal fordult hozzám. Panaszukban a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény 32/A § rendelkezéseivel kapcsolatos aggályait jelezték. A panaszok alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz, valamint a tulajdonhoz való jog sérelmének, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalmának illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján megkerestem a nemzetgazdasági minisztert és a közigazgatási és igazságügyi minisztert.

**A megállapított tényállás**

A Magyar Biztosítók Szövetségének panasza szerint is Gfbt. 32/A § a károsult számára a sérült gépjármű kényszerű helyreállításra írja elő. Megítélése szerint a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik a rendelkezés, mert az csak a károsult gépjárműre vonatkozik, a megsérült károkozó járműre, vagy az önhibás baleset okozójának sérült járművére nem, mert a Gfbt. hatálya ezekre nem terjed ki, így az ilyen járművek vizsgálata illetve javítási feltételei is elmaradnak. Megítélése szerint a jogszabályhely számos bizonytalanságot is eredményez.

A Magyar Autóklub sérelmezi, hogy az érintett rendelkezés szerint csak számla ellenében vállalhat kötelezettséget a biztosító a forgalmi adó összegének a megtérítésre. Megítélése szerint ez a kitétel nem felel meg a normavilágosság követelményének, és alkotmányos jogot sért, ugyanis a biztosító a kár igazolására nem követelhet számlát, hiszen az a vagyonban bekövetkezett értékcsökkenés, melynek felmérésére a biztosítónak saját szakmai aparátusa kell, hogy legyen. A károkozás során felmerült kár nem csak számlával, hanem akár szakértői véleménnyel is igazolható. Továbbá sérelmezi, hogy nem érvényesül a teljes kártérítés elve, ha a károsult maga javítja meg a dolgot illetve ha nem kívánja megjavítani.

A nemzetgazdasági miniszter tájékoztatása szerint a hivatkozott jogszabályhely a gazdaság fehéritését és a közlekedés biztonságának javítását szolgálja, hiszen ösztönző erővel rendelkezik a károsultak számára, hogy a gépjárművet számlaadásra köteles szervizben javíttassák meg. Abban az esetben, ha ilyen számla nem kerül bemutatásra, akkor a biztosító a fel nem merült általános forgalmi adót természetesen nem köteles megtéríteni, helyette a polgári jog

általános szabályai továbbra is érvényesülnek, hiszen a vagyonban beállott értékcsökkenést továbbra is téríteni kell, olyan mértékben, amennyiben a nettó összegek kifizetése nem alkalmas a teljes kár megtérítésére. Ha károsult vagyontárgy nem gépjármű, a károk rendezésére a polgári jogi szabályok változatlanul alkalmazhatók. Az Országgyűlés időközben módosította a Gfbt. 32/A §-át, amellyel szabályokat állapított meg a gazdasági totálkár és a számla ellenében történő kárfizetés kérdéskörével kapcsolatban. A módosítás kialakítása során a polgári jogi kártérítési szabályok alapulvételével, bírói gyakorlat által kimunkált megoldások figyelembevételével olyan szabályozás megalkotása volt a cél, amely megteremti az egységes kárrendezési gyakorlatot a kötelező gép jármű-felelősségbiztosítás rendszerében.

A módosítás álláspontja szerint kiküszöböli a káron szerzéssel kapcsolatos visszaélések lehetőségét, továbbá ezáltal gátat szab a tényleges vagyoni kárt meghaladó kárfizetéssel kapcsolatban a biztosítási csalásoknak, amellyel a fekete gazdaság elleni küzdelem irányába hat. A szabályok a károsultak számára hivatottak biztosítani a jogbiztonság elveinek a feltétlen érvényesülését azáltal, hogy a véten fél ugyanolyan elbánásra számíthat, bármelyik biztosító biztosította is okozta neki kárt. A továbbiakban is lényeges eleme a szabályozásnak, hogy a biztosító a gépjárműben keletkezett kár helyreállításához szükséges költségek általános forgalmi adóval növelt összegét a károsultnak a káron szerzés kiküszöbölésével megtéríti, ha a károsult által bemutatott számla részletesen tartalmazza a gépjármű helyreállításához szükséges munkálatokat, költségeket, munkadíjakat. Mindezen szabályok az indokolt és felmerült költségek bizonyításával összefüggésben bírnak jelentőséggel, továbbá gátat szabhatnak a számlázással kapcsolatos esetleges visszaéléseknek, túlszámlázásoknak, ezáltal sarkallva a javítóműhelyeket, hogy a ténylegesen fel nem merült javításokkal ne károsítsák meg a károsult ügyfeleket. Jelezte továbbá a miniszter azt is, hogy általa is ismertek a szakmai szervezetek által felvetett gyakorlati problémák.

A közigazgatási és igazságügyi miniszter válaszlevele szerint a Gfbt. az ügyfelek érdekeit, az állami bevételek növelését, a fekete és fehér gazdaság között meglévő és az utóbbiak számára hátrányos versenyhelyzet megszüntetését és a közúti közlekedés biztonságát egyszerre szolgálja.

Tájékoztatása szerint, a kártérítési összeg adóval való csökkentése egy polgári jogi elvből, a kárnszerzés tilalmából következik. A károsultat a kár nettó értéke illeti meg, a kártérítés mértékének megállapítása során a károsultat ért vagyoni hátrányból le kell vonni a nála jelentkező vagyoni előnyt. A kárnszerzés tilalma szerint a károsult – akár a károkozó rovására, akár más forrásból – a kártérítés folytán nem tehet szert a károsodás értékét meghaladó vagyoni előnyre. A teljes kártérítés elve megköveteli azt is, hogy a károsult a bizonyítási eljárásban pontosan bizonyítsa a károkozás következtében bekövetkezett kárát. A jogalkotó célja ezzel az volt, hogy a károsultnak érdeke legyen a jövőben az, hogy a gépjárműben keletkezett károkat szakszervizben javítsák meg, és az egyéb módon történő javítást elkerülje. Így álláspontja szerint a kárnszerzés tilalmába ütközne, ha a javítást maga végző károsult javára a kár helyreállításához szükséges költségek megtérítésénél figyelembe vételre kerülne az általános forgalmi adó összege.

### **Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- *a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye* „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- *a tulajdonhoz való jog* „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez.” (Alaptörvény XIII. cikk)
- *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. cikkének (2) bekezdés)

### **Alkalmazott jogszabály**

- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (továbbiakban: Ptk.)
- a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény (továbbiakban: Gfbt.)

### **A vizsgálat megállapításai**

#### **A hatáskör tekintetében**

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint „Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság [18. § (1) bek.], illetve közszolgáltatást végző szerv [18. § (12) bek.] tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszaállítást okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés f) pontja szerint közszolgáltatónak minősül a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet.

A Gfbt. 4. §-a szerint minden magyarországi telephelyű gépjármű üzemben tartója köteles a törvény szerinti biztosítóval a gépjármű üzemeltetése során okozott károk fedezetére, a törvényben meghatározott feltételek szerinti biztosítási szerződést kötni, és azt díjfizetéssel hatályban tartani. A biztosítási kötelezettség, ha jogszabály másként nem rendelkezik, a mindenkori üzemben tartót a gépjármű hatósági engedéllyel és jelzéssel való ellátásának időpontjától – a szünetelés kivételével – a gépjármű forgalomból történő kivonásáig, illetve a külön jogszabályban meghatározott forgalomba helyezésre nem kötelezett gépjármű esetében a forgalomban történő részvétel kezdetétől a részvétel végleges megszüntetéséig terheli. A törvény 5. §-a szerint a biztosító a magyarországi telephelyű gépjármű üzemben tartójának, valamint azon gépjármű tulajdonosának, melynek rendeltetés helye szerinti tagállama a Magyar Köztársaság, a törvényben meghatározott feltételek szerinti biztosítási szerződés megkötésére vonatkozó – a biztosító díjtarifájának megfelelő – ajánlatát a törvényben meghatározott összeghatárok szerint köteles elfogadni. Minderre tekintettel megállapítottam, hogy a kötelező gépjármű felelősségbiztosítási tevékenységet folytató biztosítók közszolgáltatást nyújtó szervek, amelyek tevékenységének vizsgálatára hatásköröm kiterjed.

#### **Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében**

Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában kifejtette, 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<sup>1</sup>.

Ugyancsak megállapította, hogy a „jogállamiság elve a konkrét alkotmányos szabályokhoz képest nem kiegészítő, másodlagos szabály, s nem pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma, aminek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét”.<sup>2</sup> Az Alkotmánybíróság 8/2003. (III. 14.) AB határozatában megfogalmazta: „Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként megállapítja, hogy

jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor.” Elvi élel mutatott rá arra is, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.<sup>3</sup>

Az Alkotmánybíróság a *tulajdonhoz való jog* korlátozásának megítélésére 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, 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: a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia.<sup>4</sup>

A *hátrányos megkülönböztetés tilalom* nemcsak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé.<sup>5</sup> 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 alapjogsérelemet 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.<sup>6</sup> Amint azt korábbi jelentéseimben rögzítettem, sem a közvetlen, sem pedig a közvetett diszkrimináció nem „célzatos” magatartás (nem szükséges, hogy az intézkedést hozó szervet a megkülönböztetés szándéka vezesse), hanem elsősorban ténykérdés.

A Gfvt. 32/A. § rendelkezése szerint a gépjármű károsodása esetén a biztosító előzetes kalkulációt készít az általa téríthető helyreállítási költségek és kiadások nettó, illetve bruttó összegéről, illetve – amennyiben az értékcsökkenés fizetésének feltétele fennáll – az értékcsökkenés mértékének megfelelő összegről, és erről tájékoztatja a károsultat. A biztosító a gépjárműben keletkezett kár helyreállításához szükséges költségek általános forgalmi adóval növelt összegét a károsultnak csak akkor térítheti meg, ha a károsult által bemutatott számla tartalmazza a gépjármű helyreállításához szükséges munkálatok megnevezését, anyagköltségét és munkadíját, valamint az a számvitelről szóló törvény előírásainak megfelel. Ellenkező esetben a biztosító a gépjárműben keletkezett kárként a nettó összeget téríti meg. Amennyiben az értékcsökkenés fizetésének feltétele fennáll, a biztosító értékcsökkenés összegét téríti meg. Gazdasági totálkár esetén, vagy ha a káresemény következtében károsult gépjármű helyreállítása műszaki okokból nem lehetséges, a biztosító a gépjármű károsodás időpontjában fennálló forgalmi értékének maradványértékkel (roncsértékkel) csökkentett összegét alapul véve köteles megtéríteni a károsult kárát.

A Ptk. 339. § (1) bekezdése szerint, aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentésül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. A 355. § (1) bekezdése szerint a kárért felelős személy köteles az

eredeti állapotot helyreállítani, ha pedig az nem lehetséges, vagy a károsult azt alapos okból nem kívánja, köteles a károsult vagyoni és nem vagyoni kárát megtéríteni. A (4) bekezdés szerint a kártérítés címén a károkozó körülmény folytán a károsult vagyonában beállott értékcsökkenést és az elmaradt vagyoni előnyt, továbbá azt a kárpótlást vagy költséget kell megtéríteni, amely a károsultat ért vagyoni és nem vagyoni hátrány csökkentéséhez vagy kiküszöböléséhez szükséges.

### ***A Gfbt. 32/A § és a tulajdonhoz való jog***

Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) Ab határozatában rögzítette, hogy az alkotmányjogi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, a polgári jogi tulajdonjog részjogosítványai nem azonosíthatóak a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával. A Testület a tulajdonjogot, mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapvető jog korlátozása akkor tekinthető alkotmányosnak, ha a korlátozást törvény mondja ki, a korlátozás szükséges és az elérendő célhoz viszonyítva arányos.<sup>7</sup> A tulajdonhoz való jog 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, 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: a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia.<sup>8</sup>

A kártérítési jogviszonyban a jog a károsultat – elvileg – bármely károkozóval szemben oltalmazza és a reparációt a károkozó tulajdonának terhére oldja meg. Az Alaptörvény szerinti alapjogi tulajdonvédelem mindenki, vagyis a károsult és a károkozó tulajdonára is vonatkozik. A jognak tehát egy olyan kárelosztási (kártelepítési) mechanizmust kell működtetnie, amelyben mind a károsult, mind a károkozó alkotmányos tulajdonvédelme is megfelelően igazolható. Ennek a kárelosztási – ellensúlyozó – rendszernek a szempontjait a törvényhozó – a minden tulajdonosra egyaránt kiterjedő alkotmányos tulajdonvédelem keretei között – általában szabadon mérlegelheti. Az Alaptörvény tulajdonvédelmi szabályai a károsulti és károkozói pozíciókat egyensúlyozó kárelosztási rendszert csak annyiban határozzák meg, hogy a törvényhozónak a rendszer kialakítása során mindkét pozíciót körültekintően és a tulajdonvédelem szempontjából egyenlő súllyal kell mérlegelnie, vagyis figyelemmel kell lennie arra, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem mindkét pozícióra egyaránt vonatkozik.<sup>9</sup>

A Gfbt. 32/A § szerint a biztosító a gépjárműben keletkezett kár helyreállításához szükséges költségek általános forgalmi adóval növelt összegét a károsultnak csak akkor térítheti meg, ha a károsult által bemutatott számla tartalmazza a gépjármű helyreállításához szükséges munkálatok megnevezését, anyagköltségét és munkadíját, valamint az a számvitelről szóló törvény előírásainak megfelel. Ellenkező esetben a biztosító a gépjárműben keletkezett kárként a nettó összeget téríti meg.

A polgári jog alapvető szabálya a teljes kártérítés elve, vagyis a kárért felelős személy köteles az eredeti állapotot helyreállítani, ha pedig ez nem lehetséges vagy ezt a károsult alapos okból nem kívánja, köteles a károsult vagyoni és nem vagyoni kárát megtéríteni. Ugyanakkor a teljes kár elve nem érvényesül, ha a károsult maga kívánja megjavítani a károsodott járművet (szakértelme, kompetenciája folytán képes erre). Ebben az esetben a javításhoz szükséges

anyagok, alkatrészek beszerzésekor a károsult megfizeti az általános forgalmi adót, de a jogszabályi rendelkezések szerint csak a javítás nettó összegére jogosult, ezért álláspontom szerint nem ütközne a kárnszerzés tilalmába, ha a károsult a teljes, általános forgalmi adóval növelt összeget kapná meg.

Szintén problémát jelent a panaszosok által is felvetett kérdéskör, miszerint a sérült jármű tulajdonosát kvázi a jármű helyreállítására kötelezi, ellenkező esetben nem kaphatja meg az általános forgalmi adóval növelt kártérítési összeget. A Ptk. 339. § (1) bekezdése és a 355. § rendelkezései alapján ugyanakkor a károsultnak attól függetlenül meg kell téríteni a károkozás folytán felmerült mindennemű kárát, hogy hol és milyen módon javíttatja meg a járművét illetve megjavíttatja-e egyáltalán. Szintén ellentétes a polgári jogi kártérítési alapelveivel, hogy a kártérítési összeget csak meghatározott célra lehet fordítani. Nem tudom elfogadni a miniszter válaszát, miszerint a károsult dönthet úgy, hogy a járművet nem javíttatja meg, ebben az esetben ugyanis már nem érvényesül a teljes kártérítés elve. Szeretném továbbá hangsúlyozni, hogy a káresemény folytán felmerült kár nem csak a szerviz által kiállított tételes számlával igazolható, hanem például szakértői véleménnyel is.

Álláspontom szerint a kártérítési összeg kifizetésének az általános forgalmi adó mértékű csökkentésével szemben nem áll másik alapjog, szabadság, alkotmányos érték vagy közérdek. Megjegyzem, hogy ha még állna is, nem vagyok meggyőződve arról, hogy annak védelme más módon nem érhető el, a korlátozás az elérni kívánt cél fontosságával és a tulajdonhoz való jog sérelmének súlya megfelelő arányban lenne egymással. Valóban fontos gazdaságpolitikai érdek a gazdaság fehéritése, ugyanakkor, álláspontom szerint ez nem képezheti alapját a tulajdonhoz való jog korlátozásnak. A sérelmezett jogszabályi rendelkezés a Ptk. egyik alapvető jelentőséggel bíró rendelkezését változtatja meg, mely szerint kártérítés címén a károkozás folytán a károsult vagyonában beállott teljes értékcsökkenést kell megtéríteni.

Jelezni szeretném tovább, hogy az AJB-3746/2012. számú jelentésben – melyben a Gfbt. 32/B §-át vizsgáltam – már felhívtam a figyelmet arra, hogy a károsult nem csak a biztosítóval, hanem a károkozóval szemben is érvényesítheti igényét. Ugyanakkor a károkozó maga a Ptk. alapján a teljes kár megtérítése köteles, függetlenül attól, hogy a károsult meg kívánja-e javítani a gépjárművét, vagy rendelkezik-e számlákkal. Tehát ha a biztosító csak a nettó kártérítési összeget fizeti ki a Gfbt. 32/A § alapján, az nem zárja ki, hogy a károsult peres eljárás keretében közvetlenül vele szemben érvényesítse igényét. Ez a szabályozás azonban az egyetemleges kötelezettek kötelezettségét megállapító egyensúlyi helyzet felbomlását eredményezi. A károkozó helyébe lépő felelősségbiztosító helytállási kötelezettségét tehát mind a károsult mind a károkozó hátránya korlátozza a fenti jogszabályhely. A károkozó pedig éppen azért köt felelősségbiztosítási szerződést a biztosítóval, hogy mentesítse őt olyan kár megtérítése alól, amelyért jogszabály szerint felelős.

*A fentiekre tekintettel megállapítottam, hogy a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény 32/A. §, mely szerint a biztosító a kártérítés általános forgalmi adóval növelt összegét a károsultnak csak akkor térítheti meg, ha a károsult által bemutatott számla tartalmazza a gépjármű helyreállításához szükséges munkálatok megnevezését, anyagköltségét és munkadíját, valamint az a számvitelről szóló törvény előírásainak megfelel, a tulajdonhoz való joggal valamint a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okoz.*

#### **A Gfbt. 32/A § és a hátrányos megkülönböztetés tilalma**

A Gfbt. fenti rendelkezése tulajdonképpen egy megkülönböztetést tartalmaz aszerint, hogy a kár mire nézve következik be. Amennyiben a kár a gépjárműben keletkezett, akkor a Ptk-

tól eltérő, fent részletezett kárrendezési szabályok érvényesülnek, ha a kár ugyanazon károkozás során egyéb – gépjárműben szállított vagy azon kívüli – vagyontárgyakban következik be, azokra a Ptk. általános rendelkezések az irányadók. A nemzetgazdasági miniszter is utalt válaszában arra, hogy csak a gépjárműben keletkezett károk esetén érvényesülnek a Gfbt. korlátozó rendelkezései. Az Alkotmánybíróság döntései alapján alkotmányellenes megkülönböztetésről akkor lehet szós, ha a *jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne.*

Jelen esetben a jogszabály az ugyanazon károkozó esemény folytán beállott károk között tesz különbséget, úgy hogy a gépjárműben keletkezett károk megtérítését a számviteli szabályoknak megfelelően kiállított számla ellenében teszi lehetővé, míg minden egyéb kár megtérítéséhez ez nem szükséges. Véleményem szerint a károkozással érintett vagyontárgyak a szabályozás szempontjából ugyanolyan helyzetben vannak, és megítélés alá esnek, a bennük keletkezett kárt meg kell téríteni. Megítélésem szerint nincs olyan másik alapjog vagy alkotmányos érték, amely indokolná, hogy a biztosító más feltételek mellett térítse meg a gépjárműben keletkezett illetve a bennük szállított tárgyak kárát.

*A fentiekre tekintettel álláspontom szerint a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény 32/A. § azzal, hogy az ugyanazon károkozó esemény által okozott károk között indokolatlan különbséget tesz, a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot idéz elő.*

### **Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a nemzetgazdasági minisztert, hogy kezdeményezze a Gfbt. olyan tartalmú módosítását, amely biztosítja, mind a károkozó tulajdonhoz való jogának érvényesülését a teljes kártérítés polgári jogi alapelvére figyelemmel és nem tesz különbséget a károkozó esemény során beállott károk között.

Budapest, 2013. június

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Melléklet: Lábjegyzet**

<sup>1</sup> 9/1992. (I. 30.) AB hat;

<sup>2</sup> 11/1992. (III. 5.) AB hat;

<sup>3</sup> 26/1992. (IV. 30.) AB hat;

<sup>4</sup> Vö. 17/2008. (III. 12.) AB hat;

<sup>5</sup> 61/1992. (XI. 20.) AB hat;

<sup>6</sup> 9/1990. (IV. 25.) AB hat; 21/1990. (X. 4.) AB hat; 61/1992. (XI. 20.) AB hat; 35/1994. (VI. 24.) AB hat; 30/1997. (IV. 29.) AB hat,

<sup>7</sup> 20/1990. (X. 4.) AB hat;

<sup>8</sup> 17/2008. (III. 12.) AB hat;

<sup>9</sup> 800/B/1993. AB hat;

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-6780/2012. számú ügyben**

### **Az eljárás megindítása**

A panaszos a Pest Megyei Kormányhivatal hatáskör hiányában megszüntetett kártalanítási eljárását kifogásolta.

A beadvány szerint a gödi 7005-7006 hrsz. alatti ingatlanokra vonatkozó helyi településrendezési szabályok korlátozzák az ingatlanok rendeltetésszerű használatát, melyből a tulajdonosoknak kára származik. A panaszos álláspontja szerint az eljáró hatóság a kártalanítási eljárás során nem tisztázta megfelelően a tényállást, ami sérti a jogbiztonság követelményét és a tisztességes eljáráshoz való alapvető jogát.

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 Pest Megyei Kormányhivataltól és Göd Város Önkormányzatának polgármesterétől.

### **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.”)
- *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**

- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Kstv.);
- Göd Város Helyi Építési Szabályzatáról szóló 46/2008. (IX. 25.) számú önkormányzati rendelet (a továbbiakban: HÉSZ)

### **A megállapított tényállás**

A panaszos 2011. és 2012. év folyamán, két ízben terjesztett elő kártalanítási kérelmet Göd Város Önkormányzatával (a továbbiakban: Önkormányzat) szemben a gödi 7005-7006 hrsz-ú ingatlanokat érintő településrendezési szabályozás miatt.

Az első eljárást<sup>107</sup> a Kormányhivatal az illetékfizetési kötelezettség elmulasztása miatt megszüntette. A beadvány a hatóság e döntését és eljárását nem kifogásolta, így annak részletes ismertetését és vizsgálatát mellőztem.

A panaszos a vizsgálattal érintett eljárásban 2012. január 19-én nyújtotta be kérelmét<sup>108</sup> a

---

<sup>107</sup> 40PM-3851/2011.

<sup>108</sup> XIV-B-040/00593/2012.



Kormányhivatalhoz, amelyben a Kormányhivatal Törvényességi Ellenőrzési és Felügyeleti Főosztályának 30PM-1401/3/2011. számú tájékoztatása és a korábbi eljárásban becsatolt iratok alapján kérte az érintett ingatlanok kártalanításának lefolytatását. A kérelem szerint a HÉSZ hatályba lépésével, a mellékleteként elfogadott szabályozási terv (a továbbiakban: SZT) a tulajdonában álló területekre 30 m széles erdőszávot és 22 m közutat tüntetett fel. Az övezeti besorolás megváltozásából a terület értéke megközelítőleg 50%-kal csökkent, ezért 2010. július 26-án kártalanítási igényt nyújtott be az Önkormányzathoz, azonban a kártalanítási kísérlete több levélváltás és egy év eltelte után is eredménytelen maradt.

Az Önkormányzat az eljáró hatóság többszöri hiánypótlási felhívását<sup>109</sup> követően csatolta a hatályos helyi településrendezési eszközeit és tájékoztatta a Kormányhivatalt, hogy a képviselő-testület a 2012. március 28. napján tartott ülésén a szabályozási tervlapon szereplő, az érintett ingatlanokon keresztülvetendő közbülső út azonnali törléséről döntött.

Ezt követően a hatóság előbb nyilatkoztatta<sup>110</sup> a panaszost, hogy kártalanítási kérelmét fenntartja-e, majd – miután a rendelkezésre álló iratok alapján nem tudta megállapítani, hogy kérelmező a kártalanítási kérelmét melyik önkormányzati rendeletre vagy határozatra, illetve azokból eredő hátrányos változtatásokra alapítja – a kérelmének pontosítására hívta fel. A hatóság végzése<sup>111</sup> alapján a panaszosnak nyilatkoznia kellett arról, hogy a kártalanítási igényét a 29/1994. (XII. 1.) számú önkormányzati rendelettel elfogadott Általános Rendezési Tervre (a továbbiakban: ÁRT), a HÉSZ-re, vagy a 48/2004. (VI. 28.) számú önkormányzati határozattal elfogadott Településszerkezeti Tervre (a továbbiakban: TSZT) alapítja-e. Továbbá meg kellett jelölnie, hogy ezek közül melyik tartalmaz hátrányos szabályozást az érintet ingatlanok vonatkozásában.

A panaszos 2012. június 4-én kelt nyilatkozatában a kártalanítási igényének alapjául a TSZT-t jelölte meg.

Erre tekintettel a Kormányhivatal az Étv. 30. § (1) bekezdésére hivatkozva megállapította hatáskörének hiányát és a XIV-B-040/00593-26/2012. számú végzésben<sup>112</sup> megszüntette eljárását. A döntéssel szembeni jogorvoslat lehetőségeként a bírósági felülvizsgálatot jelölte meg a hatóság.

A panasszal kapcsolatos megkeresésemre a Kormányhivatal – az előzőeken túl – arról tájékoztattott<sup>113</sup>, hogy a panaszolt eljárást a Kstv. szabályai szerint volt köteles lefolytatni, és annak 31. §-a szerint a kisajátítási határozata ellen közigazgatási úton fellebbezésnek helye nincs. A Kstv. és a Ket. vonatkozó előírásai alapján a kisajátítási, illetve kártalanítási eljárásokban sem a határozatok, sem a végzések ellen nincs helye fellebbezésnek, ezekben az ügyekben a Ket. előírásai alapján a döntés bírósági felülvizsgálatának van helye.

Közölte azt is, hogy a panaszost az eljáró hatóság több alkalommal személyesen fogadta, telefonon is tájékoztatták az eljárásról és a kártalanítási igénnyel kapcsolatos jogszabályi rendelkezésekről.

A Kormány megbízott külön ügyiratban<sup>114</sup> részletesen ismertette panaszos HÉSZ-szel kapcsolatos kifogásai nyomán tett intézkedéseit, valamint tájékoztattott a településrendezési eszközökkel kapcsolatos jogosítványairól.

Közölte, a panaszos jelzése nyomán a Kormányhivatal megállapította, hogy a HÉSZ

---

<sup>109</sup> 2012. január 25-én és 2012. február 21-én

<sup>110</sup> XIV-B-040/00593-14/2012. számú végzés (2012. február 25.)

<sup>111</sup> XIV-B-040/00593-23/2012. számú végzés (2012. május 22.)

<sup>112</sup> 2012. június 12-én

<sup>113</sup> PEB/030/133-3/2013.

<sup>114</sup> PEB/030/133-2/2013.

megalkotása során sérült az Étv. 9. §-ában rögzített eljárásrend, mert azt az állami főépítész szakmai véleményének hiányában fogadták el. Erre tekintettel a kormány megbízott 30PM-181411/2011. számon törvényességi felhívást<sup>115</sup> bocsátott ki. Egyben azt is jelezte, mivel a településrendezési eszköz formai, eljárásjogi szempontból törvénysértőnek bizonyult, a HÉSZ tartalmi kérdéseinek vizsgálatára nem tértek ki.

Ismertette, hogy Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény előírásai nyomán a korábbi törvényességi ellenőrzési jogkör törvényességi felügyeleti jogkörre alakult, ami kizárólag a döntéshozatali eljárásra, a döntés jogszerűségének vizsgálatára terjed ki. Továbbá az új szabályozás miatt jelentősen módosult és megváltozott a törvényességi felhívás elutasítását követően igénybe vehető jogorvoslati eszközrendszer.

Az előzőekre és az önkormányzatnak a törvénysértés megszüntetésére adott módosított határidő lejártára figyelemmel a Kormány megbízott azt jelezte, hogy ismételt törvényességi felhívással<sup>116</sup> fordult a képviselő-testület felé a HÉSZ hatályon kívül helyezése érdekében.

A vizsgálat kapcsán szintén megkeresett Önkormányzat tájékoztatott<sup>117</sup> a területtel kapcsolatos településrendezési szabályozásról, annak történetéről. Álláspontja szerint a belterületbe vont, egy hektárnál kisebb telkek tulajdonosai alapvetően a törvényi előírásokon alapuló adófizetési kötelezettségüket sérelmezik.

A polgármester a településrendezési szabályozás története kapcsán jelezte, hogy az érintett ingatlanok a 2004-ig hatályos ÁRT szerint szántó besorolású, mezőgazdasági művelés alatt álló területek voltak, a tényleges hasznosításuk jelenleg is szántó.

A településnek 2004 és 2008 között érvényes településrendezési terve nem volt<sup>118</sup>, így álláspontjuk szerint az ingatlantulajdonosok építési jogosultsága a HÉSZ hatályba lépésével keletkezett, emiatt a 2008. évi szabályozással kapcsolatos kártalanítási igényük nem megalapozott, sőt az ingatlanok értéke megnőtt, mivel a szántó besoroláshoz képest a jelenlegi gazdasági övezetbe sorolás jelentős értéknövekedést jelentett.

Tájékoztatott arról, hogy a jelenleg hatályos HÉSZ szerint a kérdéses terület Gazdasági-szolgáltató övezet (Gksz-1), ahol semmilyen építési korlátozás nincs elrendelve. Megerősítette, hogy a jelenleg hatályos SZT az érintett területekre a Gksz-1 övezet mellett EV (erdő, véderdő) és KÖu (közlekedési) övezeteket is feltüntet.

Az Önkormányzat válasza szerint a Kormányhivatal a törvényességi észrevételében csupán a HÉSZ véleményezési eljárását kifogásolta, tartalmát nem.

A polgármester jelezte továbbá azt is, hogy a HÉSZ folyamatban lévő módosítása során az érintett ingatlantulajdonosok kérése alapján törölni fogják a közbülső utat. A településrendezési eljárás véleményeztetési része lezárult, rövidesen sor kerül a lezáró munkarészek kiküldésre és az új szabályozás annak elfogadást követő 30. napon hatályba léphet.

## **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

<sup>115</sup> 2011. december 29-én

<sup>116</sup> 2013. január 23-án

<sup>117</sup> 11-028-2/2013.

<sup>118</sup> Lásd Étv. 60. § (3) bekezdését

közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Kormányhivatal a kártalanítási eljárásban hozott megszüntető végzése ellen a bírósági felülvizsgálat lehetőségét nyitotta meg, így a panaszosnak közigazgatási úton a jogorvoslati lehetősége nem volt biztosítva.

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 érintett alapvető jogok tekintetében**

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette – többek között a 9/1992 (I. 30.) AB határozatban is – 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.”

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.

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).

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.<sup>119</sup> 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.<sup>120</sup>

<sup>119</sup> Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.)

<sup>120</sup> 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.)

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.*”

Az Alaptörvény e cikke az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárások tekintetében is a tisztességes eljárás követelményét.<sup>121</sup>

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**

Az Étv. 30. § (1) bekezdése szerint „*ha az ingatlan rendeltetését használati módját a helyi építési szabályzat illetőleg a szabályozási terv másként állapítja meg (övezeti előírások változása) vagy korlátozza (telekalakítási vagy építési tilalom), és ebből a tulajdonosnak, haszonélvezőnek kára származik, a tulajdonost, haszonélvezőt kártalanítás illeti meg.*”

Ez alapján az Étv. szerinti kártalanítás lehetősége kizárólag az önkormányzati rendelettel elfogadott helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv által okozott károk megtérítésére vonatkozik.

A panaszos a kártalanítási kérelmét a terület övezeti besorolásának változásához kötötte, a kérelem szerint a kára a HÉSZ hatályba lépéséhez és a mellékleteként elfogadott SZT által a területekre feltüntetett 30 m széles erdősávhoz és 22 m közúthoz kötődik, erre vonatkozóan nyújtotta be kártalanítási igényét az Önkormányzathoz.

A helyi építési szabályzat és szabályozási terv által okozott károk esetén „*(...) ha a szerződő felek között – a kérelem benyújtásától számított egy éven belül – nem jön létre megállapodás, akkor kártalanítási eljárást kell lefolytatni, amelyet a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve folytat le a kisajátítási kártalanítás szabályai szerint, az e törvényben meghatározott eltérésekkel.*”<sup>122</sup>

Ez alapján a Kormányhivatal a Kstv. szabályai alapján folytatta le a kártalanítási eljárást és hozta meg döntését, ugyanakkor – a Ket. előírásai<sup>123</sup> alapján – ezen eljárásban is figyelemmel kell lenni a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaira.

**1. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint** „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon (...) intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*”

Az Alaptörvényben rögzített tisztességes eljáráshoz való jogot a Ket. több alapelvi<sup>124</sup> előírása is rögzít, így a 4. § (1) bekezdése szerint „*az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez (...) való jog (...)*”, míg az 1. § (2)

<sup>121</sup> Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám (40-41. o.)

<sup>122</sup> Étv. 30. § (7) bekezdése

<sup>123</sup> Ket. 13. § (2) bekezdése szerint „*E törvény rendelkezéseit (...) m) a kisajátítási eljárásban (...) csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg.*”

<sup>124</sup> A Ket. 1-8. §-ának indokolása szerint: „*A nemzetközi szabályozási gyakorlat áttekintése során arról győződhetünk meg, hogy a nyugat-európai eljárási törvényekben, illetve a nemzetközi ajánlásokban egyre gyakrabban és egyre szélesebb körben jelennek meg az alapelvek. Az alapelvek törvénybe való beépítésével általános irány szabható a későbbi jogalkotásnak (a különös eljárási*

bekezdése szerint „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. 5. § (1) és (2) bekezdései azt is előírják, 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”; illetve „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 Kormányhivatal megkeresésemre adott válaszában arra hivatkozik, hogy a XIV-B-040/00593-23/2012. számú végzés kiadására azért volt szükség, mert a rendelkezésre álló iratok ismételt áttanulmányozását követően sem volt kétséget kizáróan megállapítható, hogy kérelmező a kártalanítási kérelmét mely önkormányzati rendeletre vagy határozatra, azokból eredő hátrányos változtatásra alapítja.

Erre tekintettel hívták fel a panaszost, hogy a hatóság által megjelölt önkormányzati szabályozások – ÁRT, HÉSZ és TSZT – közül válasszon és jelölje meg, hogy kártalanítási igényét melyik önkormányzati előírásra alapítja, a kérelmezett ingatlanok vonatkozásában melyik tartalmaz hátrányos szabályozást.

Tény, hogy a jogban és a hatósági eljárásban, szabályozásban járatlan panaszos kérelme nem egzak, az a kronológiai szerkezetéből adódóan nehezen nyomon követhető. Ebből adódóan a kérelem a tényállást ismertette szinte minden az ingatlanát érintő önkormányzati előírást érintett, így a településszerkezeti tervet is (bár nem a TSZT-t jelölte meg, hanem a 83/2008. (IX. 25.) számú önkormányzati határozatot, mint ami az övezeti besorolást a kárukra megváltoztatta).

A kérelem ugyanakkor azt egyértelműen rögzíti, hogy a „HÉSZ és a rajzos melléklete SZT-1 tervlapon területünk átsorolására került (GKsz-1-re)”, továbbá az abban hivatkozott – az Önkormányzathoz 2010. július 26-án benyújtott – kártalanítási igény jogalapjaként a panaszos a HÉSZ-t és az SZT-t jelölte meg.

Kétségtelen tény, hogy a panaszos hivatkozik<sup>125</sup> a TSZT-re is, azonban erre a településrendezés szabályozási folyamatának és egyes eseményeinek az ismertetése kapcsán kerül sor, ugyanakkor azt is rögzítve, hogy a kártalanítási igényét fenntartja, mivel az önkormányzat a HÉSZ elfogadásakor az övezeti besorolással területét értéktelenné, az erdősávval viszont forgalomképtelenné tette.

A Kormányhivatal a végzésében nem a vonatkozó jogszabályi előírásra – az Étv. 30. § (1) bekezdésére – hivatkozva kért hiánypótlást, hanem tételesen megjelölt három településrendezési eszközt – az ÁRT-t, a HÉSZ-t és a TSZT-t – és ezek vonatkozásában kérte a panaszos nyilatkozatát.

A TSZT azonban egy önkormányzati határozat, amelyre – szemben a település korábbi és jelenlegi helyi építési szabályzataival, az ÁRT-vel és a HÉSZ-szel – az Étv. 30. § (1) bekezdése alapján kártalanítási igényt nem lehet alapítani, mert kártalanítás jogalapjául csak az önkormányzati rendelettel elfogadott az állampolgárokra jogokat és kötelezettségeket megállapító településrendezési eszköz – a helyi építési szabályzat és a mellékleteként elfogadott szabályozási terv – szolgálhat.

Az eljáró hatóság „(...) a joghatóságát – ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot – valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni”.<sup>126</sup>

A Kormányhivatal XIV-B-040/00593-23/2012. számú végzése alapján azonban nem állapítható meg, hogy miért kérdőjeleződtek meg a panaszos kérelmében foglaltak, a hatóság miért a fenti választási lehetőségeket adta meg. Hiányzik továbbá a vonatkozó jogi szabályozás ismertetése és a választás következményeiről szóló tájékoztatás is.

---

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 fogalmaznak 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.

<sup>125</sup> XIV-B-040/00593-14/2012. ügyiratszámú kártalanítás pontosítása (2012. május 10.)

<sup>126</sup> Ket. 22. § (1) bekezdés

Az ügyfél joga és kötelezettsége az Étv. 30. § (1) bekezdése alapján a jogalap megjelölése. Azonban abban az esetben, ha a hatóság – kvázi az ügyfelet segítve – adja meg és ezzel egyben meghatározza a választási lehetőségeket, akkor az alternatíva nem lehet megkérdőjelezhető.

*Álláspontom szerint sérti az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogát, ha a hatóság – az ügyféli jogosítványok „átvételével” – olyan választási lehetőséget is megjelöl, amelyet a jogi szabályozás – jelen esetben az Étv. – kizár és a „hibás” választás a hatóság hatáskörének megszűnését „okozza”.*

*Tekintettel arra, hogy a hatóság a választás következményeiről – különösen annak hatásköri vonzatairól – az ügyfelet nem tájékoztatta és az „intézkedését” döntésként hozta meg, az nincs összhangban az Alaptörvény és a Ket. a hatóság és az ügyfél kapcsolatát meghatározó, a tisztességes eljárásra vonatkozó követelményével, az nem összeegyeztethető a jogszabályi keretek között és annak megfelelően eljáró hatóság követelményével.*

*Az előzőekre tekintettel a Kormányhivatal megsértette a tisztességes eljárás alapjogi követelményét, amikor egyrészt a kérelmező ügyfélnek alternatívaként nem szolgáló választási lehetőséget is megadott, másrészt nem tájékoztatta, hogy az alternatívák nem egyenrangúak, a választásának érdemi kihatásai lehetnek, aminek következtében a „hibás” választás negatív következménye visszaháramlott az ügyfélre.*

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a kormányhivatal fenti végzése és eljárása visszásságot okozott a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggésben.*

**2. 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 eljáró hatóság – előzőekben ismertetett – felhívása nyomán a panaszos a korábbi kérelmétől eltérően, az igényének jogalapjaként a TSZT-t jelölte meg. Ebből eredően az Étv. előírásai alapján a kártalanítási eljárást nem lehetett lefolytatni, ezért a hatóság hatáskörének hiányát megállapítva<sup>127</sup> a XIV-B-040/00593-26/2012. számú végzésben eljárását megszüntette.<sup>128</sup>

A kártalanítási eljárást megszüntető hatósági döntés szerint a végzés a közléssel jogerős és végrehajtható, ellene bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető. Az indokolás szerint „a fellebbezést a Kstv. 31. §-ára figyelemmel a Ket. 98. § (2) bekezdése és a 100. § (1) bekezdés a) pontja zárja ki”.

A Ket. 98. § (2) bekezdése szerint „végzés csak a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés elleni fellebbezésben támadható meg, kivéve a (3) és (4) bekezdésben szabályozott eseteket. (...)”, míg a Ket. 100. § (1) bekezdés a) pontja szerint „nincs helye fellebbezésnek (...) ha az ügyben törvény azt kizárja.”

A Kstv. hivatkozott 31. §-a szerint „a kisajátítási hatóság kisajátítási határozata ellen közigazgatási úton fellebbezésnek helye nincs.”

Megkeresésemre adott válaszában a Kormányhivatal azt közölte: „egyértelműen megállapítható, hogy kisajátítási, illetve kártalanítási eljárásokban fellebbezésnek sem a határozatok, sem pedig a végzések ellen nincs helye, ugyanakkor idézni szeretném a Ket. 100. § (2) bekezdését is, amelynek alapján az (1) bekezdés a), c)-t) pontjában meghatározott esetben az első fokú döntés bírósági felülvizsgálatának van helye.”

A Kormányhivatal álláspontjával szemben a Kstv. 31. §-a csak a kisajátítási határozattal szemben zárja ki a fellebbezés lehetőségét, s nem pedig generálisan, a kisajátítási eljárások során hozott döntések vonatkozásában.

A Kstv. hallgatását nem lehet kiterjesztően értelmezni, vagyis nincs olyan – a Ket. 100. § (1) bekezdés a) pontja szerinti – törvényi előírás, amely a tárgyi körben hozott végzések esetén is

<sup>127</sup> A Ket. 30. §-a szerint „A hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül, nyolc napon belül elutasítja, ha (...)b) a hatóságnak nincs hatásköre vagy nem illetékes, és a kérelem áttételének nincs helye, (...)”

<sup>128</sup> A Ket. 31. § (1) bekezdése szerint „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, (...)”

kizárná a fellebbezés lehetőségét.

A Ket. 98. § (2) bekezdése az eljárások során hozott eljárási döntések ellen főszabályként kizárja az önálló fellebbezés lehetőségét, azonban a Ket. egyes végzések tekintetében azt kifejezetten lehetővé teszi, így többek között – a 98. § (3) bekezdés c) pontjában – az eljárás megszüntető végzések esetén is.

Az előzőek alapján a Ket. lehetőséget ad az eljárást megszüntető végzésekkel szembeni fellebbezésre, azt a Kstv. hivatkozott 31. §-a sem zárja ki, így a hivatkozottakkal szemben a kisajátítási eljárásokban hozott végzésekkel szemben – a közigazgatási úton – önálló fellebbezésnek van helye.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy a kormányhivatal az eljárást megszüntető végzése ellen nem biztosított fellebbezési lehetőséget, ami sérti a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot, de az a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben is visszásságot okoz.*

### **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Pest Megyei Kormányhivatal vezetőjét, hogy*

1. a jelentésben leírtak alapján a Kormányhivatal vizsgálja felül az eljárást megszüntető végzést és az eljárását a jogszabályi előírásoknak megfelelően folytassa le;
2. a jövőben a Kstv. szabályai szerint lefolytatott eljárásaiban hozott nem érdemi döntések ellen – a Ket. 98. § (3) és (4) bekezdéseiben meghatározott esetekben – a jogszabályi előírásoknak megfelelően biztosítsa a fellebbezés lehetőségét.

Budapest, 2013. május

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-6797/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Sárközy István

### **Az eljárás megindulása**

A panaszos 2012. április 21-én a Budapest VII. kerületi Király utcában parkolt személygépkocsijával. A panaszos előadása szerint rendelkezett a VII. kerületi önkormányzat által kibocsátott és érvényes lakossági várakozási hozzájárulással, azonban az igazoló matrica idő közben leesett a szélvédőről, ezért az nem volt látható, így a PARKOL-6 Terézvárosi Parkolási Rendszer munkatársa pótdíjfizetési felszólítást helyezett el a panaszos gépjárműve szélvédőjén. A panaszos kifogásolta a parkolási társaság pótdíjazási eljárását, ezért az alapvető jogok biztosához fordult, kérve beadványa vizsgálatát.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20.§ (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, mely során megkerestem az ügyben érintett Terézvárosi Vagyonkezelő Nonprofit Zrt. által üzemeltett PARKOL-6 Terézvárosi Parkolási Rendszer (a továbbiakban: parkolási társaság) vezetőjét.

### **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**

- Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének 17/2010. (VI. 21.) számú, Terézváros közterületein a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozási hozzájárulások díjáról szóló rendelete (Ör.)
- Budapest Főváros Közgyűlésének 20/2010. (VI. 4.) számú, Budapest Főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló Főv. Kgy. rendelete (a továbbiakban: Főv. Kgy. rendelet)

### **A megállapított tényállás**

Panaszos beadványa és a parkolási társaság által a rendelkezésemre bocsátott dokumentumok alapján az alábbi tényállást állapítottam meg.

A panaszos rendelkezett a VII. kerületi önkormányzat által kiállított lakossági várakozási hozzájárulással. A hozzájárulás megadásakor a panaszos felragasztotta a parkolási engedélyt igazoló matricát autója szélvédőjére, azonban – a panaszos előadása szerint – a matrica idő közben levált és leesett az autó padlójára. A panaszos 2012. április 21-én Budapest VI. kerület, Király u. 14. szám előtt várakozott gépkocsijával. Mivel a gépkocsi szélvédőjén nem volt látható a lakossági várakozási hozzájárulást igazoló matrica, valamint érvényes parkolójeggyel sem rendelkezett a panaszos, ezért 2012. április 21-én 14:57-kor a parkolási társaság munkatársa pótdíjfizetési felszólítást helyezett el a panaszos gépjárműve szélvédőjén, benne a 6000 Ft-os pótdíjról szóló csekkel.

A panaszos 2012. április 23-án a parkolási társaság ügyfélszolgálatán panaszt tett a pótdíjazás miatt. Beadványában a panaszos kérte a pótdíj eltörlését arra hivatkozva, hogy a pótdíjazás időpontjában rendelkezett Budapest Főváros VII. kerület Erzsébetváros Önkormányzata által kiállított lakossági várakozási hozzájárulással. Ekkor bemutatta a lakossági várakozási hozzájárulásról szóló matricát, és kérte az ügyfélszolgálat munkatársától, hogy azt fénymásolják le.

A pótdíj megfizetésére irányuló felszólításban szerepelt, hogy amennyiben a parkoló személy, illetve gépkocsi rendelkezett érvényes parkolási engedéllyel, úgy az 5 munkanapon belül bemutatható az ügyfélszolgálaton. A panaszos ezt meg is tette, ennek ellenére panaszát a parkolási társaság elutasította.

A panaszos előadta, hogy a panasz felvételekor közölték vele a parkolási társaság ügyfélszolgálatán, hogy a 6000 Ft-ot mindenképpen be kell fizetnie, mivel csak ebben az esetben fordulhat a panaszos a békéltető testülethez.

A parkolási társaság 2012. május 2-án kelt levelében tájékoztatta a panaszost, hogy a 2012. április 23-án benyújtott beadványát megvizsgálta, és megállapította, hogy az a Budapest Főváros Közgyűlése 20/2010. (VI. 4.) számú rendelete 8. § (1) bekezdésben foglaltak alapján nem alapos, mivel az ellenőrzés idején a jogszabályban meghatározott várakozásra jogosító bizonylatok egyike sem volt fellelhető gépkocsijában, továbbá várakozási díj megfizetésére sem került sor.



A parkolási társaság tájékoztatta a panaszost, hogy a küldemény kézhezvételétől számított 5 naptári napon belül rendezheti az alapösszeg (6000 Ft) befizetésével. A parkolási társaság nyilvántartása szerint a levelet 2012. május 8-án vette át a panaszos.

A parkolási társaság kifejtette, hogy *méltányosságból* biztosította a panaszos számára, hogy a döntés kézhezvételétől számított 5 naptári napon belül az alapösszeg befizetésével rendezheti tartozását.

A parkolási társaság 2012. június 6-án kelt levelében felszólította a panaszost, hogy a levél kézhezvételétől számított 8 napon belül 10400 Ft parkolási pótdíjat, valamint 3500 Ft ügyviteli költséget fizessen meg.

A panaszos 2012. június 16-án e-mailben tájékoztatta a parkolási társaságot, hogy leesett a gépjárműve szélvédőjéről a lakossági várakozási hozzájárulást igazoló matrica, mivel a vizsgabiztosok utasítására levette azt. A panaszos kérte a további pótdíj megfizetése alóli mentesítést, valamint a már befizetett pótdíj visszatérítését is, mivel álláspontja szerint utólag bizonyította, hogy érvényes lakossági várakozási hozzájárulással rendelkezett.

A parkolási társaság 2012. június 28-án kelt levelében tájékoztatta a panaszost, hogy a 2012. június 16-án benyújtott panaszát megvizsgálta, és megállapította, hogy az nem alapos, mivel a panaszos *befizetése* 2012. május 16-án, vagyis a parkolási társaság 2012. május 2-án írt válaszlevelében meghatározott *5 nap lejárta után* történt meg. A parkolási társaság kifejtette, hogy a pótdíjból levonta a panaszos által már befizetett 6000 Ft-ot, azonban további 10.400 Ft pótdíj és 3500 Ft ügyviteli költség megfizetése terheli a panaszost.

A panaszos a Budapesti Békéltető Testülethez (a továbbiakban: békéltető testület) fordult, mivel a közvetlen vitarendezésre irányuló kísérlete eredménytelenül zárult. A panaszos a lakossági várakozási engedélye megléte miatt kérte a parkolási társaságtól a pótdíj eltörlését. A panaszos kérelmét a parkolási társaság alaptalannak tartotta, mivel „a várakozási esemény rögzített adatai alapján a várakozási díj megfizetésére nem került sor”.

A parkolási társaság fényképekkel igazolta, hogy a panaszos gépjárműve szélvédőjén nem volt látható a parkolási engedély, valamint érvényes parkolási jeggyel sem rendelkezett. A panaszos ezáltal Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének 17/2010. (VI. 21.) számú, Terézváros közterületein a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozási hozzájárulások díjáról szóló rendelete (a továbbiakban: Ör.) 7. § (7) bekezdését sértette meg. E bekezdés értelmében a hozzájárulást igazoló matricát a gépjármű első szélvédő üvegének belső oldalára felragasztva, kívülről jól látható helyen és az ellenőrzés érdekében teljes egészében olvasható módon kell elhelyezni.

A parkolási társaság előadta, hogy álláspontja szerint a vonatkozó jogszabályok alapján, jogszerűen járt el a pótdíjazás során, ezért a panaszos beadványának elutasítását kérte a békéltető testülettől.

*A békéltető testület 2012. június 15-én kelt határozatában a kérelem megalapozatlansága miatt megszüntette a panaszos kérelmére indított eljárást.* A békéltető testület kifejtette, hogy a vonatkozó jogszabályok szerint a parkolási társaság jogszerűen alkalmazta a pótdíjazást. *A békéltető testület rámutatott arra, hogy az Ör. nem teszi lehetővé a méltányosság alkalmazását abban az esetben, amikor az ügyfél rendelkezik lakossági várakozási hozzájárulással és jóhiszeműsége is valószínűsíthető.*

Az Ör. 16. § (1) bekezdése értelmében a hozzájárulás eredeti jogosultjának kérelmére a megrongálódott hozzájárulást vagy a hozzájárulást igazoló matricát – annak leadásával egyidejűleg – az Ör.-ben meghatározott költségtérítés ellenében a hozzájárulást kiadó kérelemre kicseréli. Az Ör. 16. § (2) bekezdése szerint a hozzájárulás, vagy a hozzájárulást igazoló matrica elvesztését, ellopását, megsemmisülését a polgármester felé 3 munkanapon belül be kell

jelenteni. A polgármester az Ör.-ben meghatározott költségtérítés ellenében a hozzájárulás kiadására irányadó szabályok szerint adja ki az új hozzájárulást.

## **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 (Ajbtt.) határozza meg. Az Ajbtt. 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 Ajbtt. 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.

Jelen ügyben megállapítható, hogy a Terézvárosi Vagyonkezelő Nonprofit Zrt. (PARKOL-6 Terézvárosi Parkolási Rendszer) az Ajbtt. 18. § (1) bekezdés 1) pontja alapján közszolgáltatónak minősül, 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 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 eljárás garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárás 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 eljárás szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárás garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárás garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup> 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 alkotmánybírószági 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 Alkotmánybírószág 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 Alkotmánybírószág 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 Alkotmánybírószág felfogásában a jogbiztonság szorosan a jogállamiság alkotmányjogi elvéhez kapcsolódik. A jogbiztonság pedig – az Alkotmánybírószág 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 Alkotmánybírószág 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 Alkotmánybírószágnak 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 alkotmánybírószági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírószági 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 alkotmánybírószági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

A parkolási társaság 2012. november 13-án kelt levelében tájékoztatott, hogy megvizsgálta, milyen intézkedésével tudja alkalmazni az Ör. 5. sz. mellékletének I./7. pontjában meghatározott méltányosságot jelen ügy kapcsán.

A parkolási társaság válaszolt a vonatkozó jogszabályi előírásokat. Budapest Főváros Közgyűlésének 20/2010. (VI. 4.) számú, Budapest Főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló Főv. Kgy. rendelete (a továbbiakban: Főv. Kgy. rendelet) határozza meg részletesen, hogy a kialakított várakozási övezeteket milyen feltételekkel lehet várakozási célból igénybe venni.

A Főv. Kgy. rendelet 6. § b) pontja rendelkezik a lakossági várakozási hozzájárulással történő várakozás lehetőségéről, míg a hozzájárulásra vonatkozó részletes szabályokat a kerületi

önkormányzat felhatalmazását a Főv. Kgy. rendelet 10. és 13. §-ai állapítják meg.

A Főv. Kgy. rendelet 10. § (4) bekezdése értelmében a lakossági várakozási hozzájárulás az adott kerület – amennyiben a kerületi önkormányzat rendeletében a várakozási övezetet zónákra osztotta, akkor az adott zóna – kerületi önkormányzati tulajdonú közúti várakozóhelyein és – a Főv. Kgy. rendelet 5. számú mellékletében megjelölt közterületek kivételével – fővárosi önkormányzati tulajdonú közúti várakozóhelyein időtartam korlátozás nélküli várakozásra jogosít. A területi érvényességet a hozzájáruláson fel kell tüntetni.

A Főv. Kgy. rendelet 13. § (2) bekezdése szerint a lakossági várakozási hozzájárulást, a gazdálkodói várakozási hozzájárulást és az egészségügyi várakozási hozzájárulást a kerületi önkormányzat képviselő-testülete adja ki. A hozzájárulások kiadásának eljárási szabályait a kerületi önkormányzatok saját rendeletükben szabályozzák. A kedvezményes várakozásra jogosultak körének bővítésére a kerületi önkormányzatok képviselő-testületei jogosultak.

A parkolási társaság tájékoztatót, hogy a fenti jogszabályhelyek értelmében az *Ör. szabályozza a lakossági hozzájárulásra irányadó és annak felhasználása körében alkalmazható méltányossági szabályokat.*

A parkolási társaság álláspontja szerint az *Ör. szabályai* – így a méltányosság gyakorlása is – csak a Terézvárosi Önkormányzat által a kerületben lakó polgárok részére kibocsátott hozzájárulások vonatkozásában biztosítja a méltányosság alkalmazását is – figyelemmel a helyben *kialakult szokásokra*, a kibocsátás körülményeire és az ezzel összefüggő adatkezelés technikai adottságaira.

A parkolási társaság kifejtette, hogy jelen ügyben a panaszos arra hivatkozva kérte a pótdíj eltörlését, hogy részére az Erzsébetvárosi Önkormányzat állította ki a lakossági várakozási hozzájárulást. *A parkolási társaság álláspontja szerint az Ör. 5. sz. mellékletének I./7. pontját a fenti érvelés miatt nem tudta méltányossági jogkörében vizsgálni.*

A parkolási társaság elméleti okfejtése – „feltéve, de meg nem engedve” – szerint, ha a panaszos az *Ör. 5. sz. mellékletének I./7. pontjában* meghatározott méltányossági feltételeknek megfelelt volna, a parkolási társaság álláspontja szerint a jogszabályhely kifejezetten a hozzájárulás átvételének időpontjától számított 5 munkanapban határozza meg a matrica kihelyezésére nyitva álló, méltányolható időt. A parkolási társaság álláspontja szerint a panaszos a beadványában leírta, hogy nem erről a tényállásról volt szó, hanem a hozzájárulást igazoló matricát a várakozási eseményt megelőzően leszedte a gépjármű szélvédőjéről, amely a matrica megrongálódásával járt, így a matrica nem volt felragasztva a szélvédőre, noha a hozzájárulással már 2012 januárjában rendelkezett. Mindezekre tekintettel *a parkolási társaság álláspontja szerint a méltányossági szabály alkalmazására nem kerülhetett volna sor.*

A parkolási társaság válaszában tájékoztatót, hogy a várakozásra jogosító bizonylatok érvényességét a parkolási társaság munkatársai hordozható számítógépekkel végzik (pl. mobilparkolás lekérdezése). A hordozható számítógépek egy olyan adatbázishoz kapcsolódnak, amely csak a VI. kerületi lakossági várakozási hozzájárulások jogosultjait tartalmazza. Így a parkolási társaság álláspontja szerint abban az esetben, *ha a várakozó autós egy olyan várakozásra jogosító bizonylatot kíván használni, amelyhez nincs hozzáférése a parkolási társaságnak, úgy különös jelentőséggel bír, hogy a bizonylat szemrevételezés útján ellenőrizhető legyen.* A parkolási társaság kifejtette továbbá azt is, hogy a lakossági várakozási hozzájárulás a szabályok értelmében a kibocsátó kerület várakozóhelyein használható fel, így más kerületi üzemeltető számára elektronikus úton nem hozzáférhető.

A parkolási társaság hangsúlyozta, hogy e tekintetben Terézváros és Erzsébetváros különleges helyzetben van, mivel a *két kerület közös határa a Király utca*, amely az üzemeltetők a kialakult *szokásjog* alapján *kölcsönösen elfogadják* a közös utcán egymás automatáiból váltott

jegyeket, valamint a kerületek által kibocsátott várakozási hozzájárulásokat. A parkolási társaság ugyanakkor hozzátette, hogy a másik kerület által kibocsátott várakozási hozzájárulás elfogadására csak akkor nyílik lehetőség, ha a hozzájárulás használatára is sor kerül, mivel – mint korábban említette a parkolási társaság –, az elektronikus hozzáférés kialakítása nem lehetséges.

Álláspontom szerint azzal, hogy a parkolási társaság „szokásjog” alapján jár(t) el, nem érvényesülhet(ett) az Alaptörvényben meghatározott jogbiztonság követelménye. A szokásjog jogtörténeti jellemzője<sup>3</sup> a kialakult gyakorlat, amely kellően hosszú időn át érvényesült, valamint gyakran fordult elő. Jelen panasz kapcsán álláspontom szerint a parkolási társaság által alkalmazott „szokásjog”-ot – a Werbőczy által hivatkozott – „törvénytörő” funkciójában kell alkalmazni, mivel az Ör. 5. sz. melléklete nem rendezi kifejezetten a méltányosság alkalmazásának lehetőségét jelen esetre. Tehát az érvényes lakossági hozzájárulás utólagos bemutatását a parkolási társaságnak el kellett volna fogadnia, valamint a panaszos által befizetett 6000 Ft összegű pótdíjat számára vissza kellett volna térítenie.

A „szokásjog” alkalmazása álláspontom szerint lerontja a jogbiztonság megvalósulásának esélyét és lehetőségét, ugyanis bizonytalan gyakorlat alapján alkalmazzák; nem jött létre – és a kontinentális jogrendszer sajátosságait figyelembe véve nem is jöhet létre – „esetjog”. Amennyiben a „szokásjog” alapján való eljárás az állampolgárok számára előnyt biztosít, alkalmazása nem kizárt. Azonban olyan esetekben, amikor a „szokásjog” az ügyfél számára hátrányt okoz, álláspontom szerint annak alkalmazásának a lehetőségét ki kell zárni. Összefoglalva, amennyiben a parkolási társaság „szokásjog” alapján jár el, álláspontom szerint el kellett volna fogadnia a panaszos lakossági várakozási engedélyét – amelyet utólag be is mutatott –, tekintettel arra, hogy a parkolási társaság válaszában maga is kifejtette, hogy kölcsönösen elfogadják a szomszédos kerületek a parkolójegyeket, valamint a várakozásra jogosító bizonylatokat a Budapest VII. kerületi Király utcában.

A szokásjog nemzetközi jog<sup>4</sup> szerinti fogalma a jog gyanánt elismert általános gyakorlat. A nemzetközi jogban elismert szokásjog azonban néhány esetben megköveteli az írásba foglalást (kodifikáció). Álláspontom szerint a parkolási társaság által alkalmazott „szokásjogot” nem „jog gyanánt elismert általános gyakorlatként” kellene alkalmazni, hanem az egyes jogszabályokban explicite rögzíteni a várakozásra jogosító bizonylatok kölcsönös elfogadását akár törvényi, akár rendeleti szinten.

Az OBH-4090/2007. számú jelentésem alapjául szolgáló beadványokban a panaszosok sérelmezték, hogy a fővárosi kerületi önkormányzatok által a területükön lévő várakozási övezetekben állandó lakóhellyel rendelkező lakosoknak adott lakossági várakozási hozzájárulások érvényessége csak a kerületi tulajdonban lévő közterületekre terjed ki, a fővárosi önkormányzat tulajdonában lévő közterületekre azonban nem.

A jelentésemben kiemeltem, hogy a fővárosi parkolási rendszer nem egységes, eltérő tulajdonviszonyokon alapul. A megkeresésekre adott válaszok szerint az egyes fővárosi kerületi önkormányzatok részéről parkolási kérdésekben az egységes rendszer kialakítását célzó támogatás, valamint együttműködési hajlandóság és fogadókészség fennáll.

A javaslataim között szerepelt a várakozásra vonatkozó jogszabályok módosítása annak érdekében, hogy a kerülethatárokon az egyes parkolási társaságok által üzemeltetett területen váltott parkolójegyek egymással kompatibilisek legyenek, azaz a parkolási társaságok fogadják el egymás parkolójegyeit, hogy valóban megvalósulhasson az autósbarát, egységes fővárosi gyakorlat.

Az AJB-3690/2010. számú jelentésben<sup>5</sup> a Budapesti Önkormányzati Parkolási Kft. (BOP Kft.) pótdíjazással kapcsolatos eljárását vizsgáltam. A panaszos parkolójegye valószínűleg

a gépkocsi ajtajának becsukásakor lesodródott a szélvédő mögül, amit a panaszos nem vett észre. A BOP Kft. pótdíjfizetési eljárást kezdeményezett, amelyet a panaszos kifogásolt, mivel álláspontja szerint rendelkezett érvényes parkolójeggyel. Jelentésemben megállapítottam, hogy a parkolás szabályait az akkor hatályban lévő, 19/2005. (IV. 22.) Föv. Kgy. rendelet állapította meg. Kifejtettem, hogy az a körülmény, hogy a rendelet nem szabályozta az utólagos parkolójegy bemutatásának lehetőségét, nem jelenti, hogy kizárta volna az utólagos bemutatás lehetőségét, ugyanis kifejezetten nem tiltotta azt.

A fent hivatkozott számú jelentésemben megállapítottam, hogy a BOP Kft. a jogállamiság elvével, továbbá a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy az egyedi körülmények mérlegelése alapján nem tekintett el a pótdíjfizetési követelésétől.

A parkolási társaság válaszában kifejtette, hogy az elektronikus lekérdezési lehetőség terjedésével sajnálatos módon egyre több esetben fordul elő, hogy a lakossági várakozási hozzájárulással nem rendelkező személyek részére értékesítik jogellenesen a hozzájárulást igazoló matricákat. Erre tekintettel a parkolási társaság álláspontja szerint különös körülményekkel kell eljárni az ellenőrzés során a Terézvárosban is, ahol az elektronikus lekérdezés és a szemrevételezés egymást erősítő lehetőségek. A parkolási társaság megjegyezte: ha a terézvárosi jogosult lakos matricája nincs felragasztva a szélvédőre, abban az esetben az ellenőrzés sem szemrevételezéssel, sem elektronikusan nem végezhető el.

A töretlen ombudsmani gyakorlat szerint a lakossági várakozási hozzájárulást jogellenesen igénybe vevőket ki kell szűrni, valamint ha minden kétséget kizáróan megállapítható a lakossági várakozási hozzájárulást igazoló matricával való visszaélés, azt szankcionálni kell. Álláspontom szerint a parkolási jogosultsággal visszaélők kiszűrését segítené elő a terézvárosi és az Erzsébetvárosi parkolási társaságok *adatbázisainak kölcsönösen hozzáférhetővé tétele*. Ezáltal a jogosulatlanul parkolók azonosítása, szankcionálása is hatékonyabb lenne, valamint megelőzhetőek lennének a jelen ügyben leírt helyzetek is (ti. amint azt a parkolási társaság is kifejtette válaszában, hogy a Király utca különleges helyzetben van a VI. és VII. kerület szomszédos helyzete miatt), nevezetesen hogy a másik kerületben érvényes lakossági várakozási hozzájárulással rendelkezők gépkocsijára ne helyezzenek el pótdíjfizetési felszólítást.

A parkolási társaság válasza összegzésében hivatkozott arra, hogy a Terézváros és Erzsébetváros határán alkalmazott szokásjogi gyakorlat – és a jelen eset körülményeinek – figyelembevételével nem volt lehetséges a lakossági várakozási hozzájárulások kölcsönös elfogadása, mivel a matrica részleges megrongálódása esetén lehetséges annak cseréje is, amelyet a parkolási társaság álláspontja szerint a panaszos elmulasztott megtenni. Tehát a parkolási társaság álláspontja szerint nincs olyan intézkedés, amely alapján alkalmazni lehet az Ör. 5. sz. melléklete I./7. pontjában meghatározott méltányosságot.

A parkolási társaság *explicit*e szokásjog alapján történő eljárása – amely során a parkolási jogosultságot igazoló bizonylatokat ellenőrzi – sérti az Alkotmánybíróság által is többször vizsgált jogbiztonság követelményét. *Mindezekre való tekintettel a parkolási társaság a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsággal összefüggő, valamint a tisztességes eljárás követelményével kapcsolatos visszásságot idéz(ett) elő és tart fenn azzal, hogy szokásjogi alapon ellenőrzi a parkolásra jogosító bizonylatokat.*

Álláspontom szerint ha a parkolási társaság „szokásjogi gyakorlat figyelembevételével” jár el, jelen ügyben is lehetőséget kellett volna biztosítania arra, hogy a „szokásjogi eljárást” *fejlesztve*<sup>6</sup>, *méltányosságot gyakorolva* járjon el: azaz a kölcsönös elismerési gyakorlatot alkalmazva vonja vissza a pótdíjfizetési felszólítását, valamint gondoskodjon a panaszos által befizetett összeg visszatérítéséről.

## Intézkedéseim

Az Abjt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Terézvárosi Vagyonkezelő Nonprofit Zrt. vezérigazgatóját,*

- tekintettel arra, hogy az eljárását szabályozó Ör. a méltányosság gyakorlásának a lehetőségét nem zárja ki, intézkedjen a panaszos által befizetett pótdíj visszatérítéséről;
- tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a terézvárosi és az erzsébetvárosi parkolási társaságok adatbázisai kölcsönösen hozzáférhetőek legyenek.

Budapest, 2013. február

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## Melléklet: Lábjegyzet

<sup>1</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

<sup>2</sup> 56/1991. (XI.8.) AB határozat.

<sup>3</sup> Werbőczy István a Hármaskönyvben taglalta a szokásjog érvényességi kelleit: a) a szokás okszerű (rationalis) legyen, azaz a közjó elérését szolgálja, a köztudat szerint helyes és a jogérzetnek megfelelő legyen, b) kellő időn (legalább 10 év) át tartós legyen, c) ismétlődő vagyis gyakran előforduló legyen. Werbőczy kifejtette továbbá (47. o.), hogy „A szokásnak háromféle ereje van; tudniillik *magyarázó ereje*, mivel ez a törvényeknek legjobb magyarázója; a mikor tehát a törvény kétes értelmű, a helyi szokáshoz kell folyamodnunk; és ha ez kellő fölvilágosítást nyújt, nem szabad eltérni attól az értelemről, melyet a szokás neki tulajdonított. Másodszor, *törvényrontó ereje* van, mivel lerontja a törvényt, midőn azzal ellenkezésben áll. Harmadszor, *törvénytöltő ereje* van, mivel pótolja a hiányzó törvényt.” Werbőczy tehát a szokásjog három funkcióját különböztette meg: a) törvényrontó, b) törvénytöltő és c) törvénytámasztó.

<sup>4</sup> A Nemzetközi Bíróság Alapszabályának 38. cikke. (nemzetközi szokás)

<sup>5</sup> [www.obh.hu/allam/jelentes/201003690.rtf](http://www.obh.hu/allam/jelentes/201003690.rtf)

<sup>6</sup> *Consuetudo praeter legem*: törvénytöltő szokásjog – a „törvényben” nem szabályozott kérdések rendezésére alkalmazott szokásjog.

## Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-6870/2012. számú ügyben (Kapcsolódó ügy az AJB-6390/2012.)

Előadó: dr. Fórika László

## A vizsgálat megindítása

F.S.<sup>1</sup>, a Jászapáti Roma Nemzetiségi Önkormányzat (a továbbiakban JRNÖ, RNÖ) alelnöke panaszában a jászapáti polgármester viselkedését kifogásolta: a Jászapáti Városi Önkormányzat Polgármesteri Hivatalában 2012. augusztus 22-én ügyfélfogadási időben találkozott a polgármesterrel, aki minősíthetetlen hangnemben és becsületsértő, méltóságsértő kifejezéseket használva<sup>2</sup> felszólította őt az épület elhagyására. A panaszos állítása szerint F.M., a nemzetiségi önkormányzat elnöke is tanúja volt a polgármester sértő viselkedésének.

A JRNÖ elnöke külön beadványában előadta, hogy jogellenesen vonták vissza a nemzetiségi önkormányzatnak működési célra adott támogatást, mert a helyi önkormányzat a döntést a – polgármester előterjesztése alapján – kizárólag a polgármester és az alelnök közötti személyes konfliktus miatt hozta meg.

Az alelnök a korábbi panaszát azzal egészítette ki, hogy a polgármester ellenséges környezetet alakít ki körülötte: „*folyamatosan zaklat, zavargat az önkormányzatból*”. Ez november 15-én is megtörtént.<sup>3</sup>

A tartalmilag egymáshoz kapcsolódó panaszok alapján, az Alaptörvény XXIX. cikk (2)

bekezdésében megfogalmazott, a nemzetiségi önkormányzashoz való jog érvényesülésének a kivizsgálhatósága érdekében, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) és 20. § (1) bekezdései szerint vizsgálatot indítottam.

Eljárásom során tanulmányoztam a polgármester és az ügyben érintett egyik alpolgármester, valamint a területi roma nemzetiségi önkormányzat egyik tagjának nyilatkozatát, a két önkormányzat együttműködési megállapodásait. Elemeztem a JRNÖ Szervezeti és Működési Szabályzatát, a 2012. évi költségvetéséről szóló előterjesztést, a testület költségvetési határozatát, tételes költségvetését. Vizsgáltam továbbá a JRNÖ képviselőtestületének a 2012. augusztus 24-ei üléséről és az október 4-ei közgyűléséről készült jegyzőkönyveket, a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatát<sup>4</sup>, a 2012. évről szóló költségvetési rendeletét, augusztus 31-én hozott határozatait, és az erről az ülésről készült filmfelvételt.

### **Az érintett alkotmányos jogok és elvek**

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság, illetve a rendeltetésszerű joggyakorlás 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 nemzetiségi közösségek önkormányzashoz való joga [Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdés: *„A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.”*];
- A nemzetiségek alapvető jogainak részletes (és garanciális) szabályait a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény tartalmazza [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.”*];
- a helyi önkormányzat gazdasági autonómiája [Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés f) pont: *„A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik.”*];
- az átlátható önkormányzati költségvetési gazdálkodás elve [Alaptörvény N) cikk: *„(1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. (3) Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.”*];
- az adott jogszabállyal megvalósítani kívánt össztársadalmi célt és az Alaptörvényt szem előtt tartó jogértelmezés elsődlegessége [Alaptörvény 28. cikk: *„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.”*]
- a Kormány a kormányhivatalok útján biztosítja az önkormányzatok törvényességi felügyeletét [Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdés: *A Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.*]



## Alkalmazott jogszabályok

- az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mhöt.v.)
- a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.);
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
- az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebk.v.);
- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)
- a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.)
- a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet

## A megállapított tényállás

### 1. A JRNÖ 2012. augusztus 24-én tartott ülésén készült jegyzőkönyv<sup>5</sup>

Az elnök a képviselőtestületi ülés<sup>6</sup> tárgyát így határozta meg: „*Jászapáti Város Önkormányzata és Jászapáti Roma Nemzetiségi Önkormányzata közötti együttműködés békés továbbműködése*”. A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Területi Roma Nemzetiségi Önkormányzat egyik jelenlévő képviselője az elnököt azzal pontosította, hogy az ülés apropója, hogy „*a polgármester úr és a képviselőtestületen belül az egyik személynek nézeteltérése van.*”

A polgármester a „nézeteltérés” teljes hátterét bemutatta.

Elmondta, hogy a korábbi konfliktusok, problémák megszüntetése érdekében már a kisebbségi önkormányzat megalakulása előtt megállapodott a jövőbeli együttműködés feltételeiről a nemzetiségi képviselőkkel. A polgármester – az előzetes elvárásai teljesítése fejében, viszonzásképpen, a város nevében<sup>7</sup> – felajánlotta, hogy a JRNÖ irányító befolyást fog kapni a közmunkaprogramban.<sup>8</sup> Többször is hangsúlyozta, hogy a városnak szüksége van a két önkormányzat közötti jó együttműködésre, s neki a Roma Nemzetiségi Önkormányzattal semmi problémája nincsen, együtt szeretne velük dolgozni, de „*egy személy kivételével, ez a F. S.*” A polgármester véleménye szerint F.S. közéleti szerepvállalása nem folytatható, mert magatartása szégyen a városra, a roma nemzetiségi önkormányzatra, sőt a cigányságra általában is. Saját értékítélete alapján arra a következtetésre jut, hogy a roma nemzetiségi önkormányzatnak „*meg kell szabadulnia*” F.S.-tól, mert így a város önkormányzata nehezen tudja elképzelni az együttműködést.<sup>9</sup>

Kiderült, hogy a polgármester ennek okait már többször elmondta a JRNÖ elnökének, de az ülésen is részletesen ismertette. F.S., a JRNÖ alelnöke kapcsán beszámolt közéleti személyhez méltatlan magatartásról<sup>10</sup>, a közmunkaprogram vezetőjének a kirúgással való megfenyegetéséről, jogellenes sztrájkra „felbujtásról”<sup>11</sup>, lopásról<sup>12</sup> mentelmi eljárással is járó feljelentésre való rábírásról<sup>13</sup>, rágalmozásról, becsületsértésről<sup>14</sup>, erőszakos-fenyegető és jogellenes közbenjárásról<sup>15</sup> uzsora-bűncelekményben való bűnsegédletről<sup>16</sup>.

A polgármester előadta, hogy minden felsorolt esetben egyeztetéssel, személyes konzultációval próbált az alelnök magatartására hatni, de „*ez az uzsorás dolog betette a kaput. Magam részéről annyit tudok elmondani, hogy én a kisebbségi önkormányzattal úgy, hogy a S. [az alelnök] ott ül az asztalnál, a továbbiakban nem működök együtt.*”

A JRNÖ elnöke ezután megkérdezte, hogy a „*nagy önkormányzat*” által adott költségvetési támogatásra számíthatnak-e még a megvalósítani kívánt programokhoz. A polgármester válasza: „*Addig, amíg F.S. a kisebbségi önkormányzatban vezető pozíciót tölt be,*

*addig az önkormányzat részéről javasolni fogom a képviselő társaimnak, hogy ne támogassuk a Roma Nemzetiségi Önkormányzatot.”*

F.S. az ellene felhozott állításokat tagadta, visszautasította, kétségbe vonta, részben cáfolta, illetve több olyan esetet is elmondott, amikor (véleménye szerint) a polgármester magatartása volt másokat sértő.

F.S. (szavait a jelenlévő alpolgármestereknek címezve) elmondta továbbá, hogy a polgármester több alkalommal behívatta az elnököt a hivatalba, s arra akarta rábírní, hogy a JRNÖ-ből „mindenféléképpen [...] tegye ki” őt. „Mert ha ez nem történik meg, akkor minden olyan dologtól megfosztja őket, ami adható lenne. Ezt több esetben is hangsúlyozta, hogy csak a személyem nélkül támogatja az RNÖ-t.”

Az alelnök az ombudsmani hivatalnak címzett első beadványában megfogalmazott ügyet is megemlítette. Előadta, hogy augusztus 22-én a polgármesteri hivatalban „személyes ügyeimet intéztem és két embernek az ügyét, aki a segítségemet kérte. A polgármester úr azt kérdezte tőlem, hogy mit keresek én itt és miért jöttem be a hivatalba?”<sup>17</sup>

A polgármester ezt követően a nem helyi szintű roma vezetőket is nyomásgyakorlásra biztatta,<sup>18</sup> illetve elismerte, hogy az elnöktől több alkalommal kérte „ugyanazt, mint most”. Kijelentette, „én a kisebbségi önkormányzatnak a jogi kötelezettségeken túl adható támogatásokat addig, amíg F.S., a kisebbségi önkormányzat tagja így viselkedik, így nyilatkozik, amiket felsoroltam, addig kezdeményezni fogom ezek megvonását, mert ez, ami itt folyik, és amit F.S. csinál, azzal a RNÖ-t járhatja le. A többiekkel semmi baj nincs, velük együtt kívánok dolgozni.”[...] A polgármesteri hivatalbeli incidens kapcsán kijelentette, hogy F.S.-nak nem azt mondta, hogy mit keres itt, „hanem azt, hogy ő más helyett nem intézheti az ügyeket.” [...] „Ezek jegyében minden, ami állami támogatás a kisebbségi önkormányzat meg fog kapni, minden olyan támogatás rendezvényekre, buliba, mikulásnapra... stb. ami eddig a nagy önkormányzat felől megvolt, annak a felfüggesztését javasolni fogom. Mert az, ami itt folyik a kisebbségi önkormányzat zászlaja alatt, szégyen a városnak és szégyen a RNÖ-nak és szégyen a cigányságnak.” (A polgármester ezután távozott az ülésről.)

Ezt követően az egyik nem helyi roma vezető – a méltatlanságra<sup>19</sup> és a helyi önkormányzattal való „szoros együttműködés” fontosságára hivatkozva, azzal, „ha valóban elkövette a felsorolt dolgokat” – azt javasolta az alelnöknek, hogy mondjon le képviselői megbízatásáról. A másik nem helyi roma képviselő azt hangsúlyozta, hogy lemondani senkit sem lehet, illetve hogy a JRNÖ-nak adott támogatás megvonása „nem sportszerű”, mert azzal nem az alelnöktől „vonják el a támogatást, hanem a jászapáti roma lakosoktól és őket büntetik ezzel.” A harmadik nem helyi roma vezető kijelentette, hogy „kollektív büntetés nem szabható ki”, ugyanakkor a tervbe vett programok megvalósíthatósága érdekében ő is azt ajánlotta az alelnöknek, hogy mondjon le.

V.I. alpolgármester hangsúlyozta, hogy az alelnök a „béke érdekében” helyesen tenné, ha a kapott tanácsokat megfogadná. A nem kötelező (a helyi önkormányzat részéről csak adható) támogatások kapcsán elmondta, hogy a döntés nem a polgármester személyes ügye és felelőssége: az ő javaslata alapján, „ha valaki lázít az önkormányzat vezetése ellen és szítja a feszültségeket, amik jelentkeznek a városban, azt mi [azaz a képviselőtestület] nem fogjuk támogatni.”

A helyi önkormányzat szociális bizottságának elnöke szerint az adott esetben személyes ellentétéről és „zsarolásról” van szó, „és ez a mi polgármesterünktől egy megszokott dolog”. A polgármester mindenkori fellépésének különös nyomatékot az ad, hogy „Jászapátin a polgármester egyenlő a testülettel, mindenki úgy táncol, ahogy ő fütyül.”

A JRNÖ alelnöke a rendszeres nyomásgyakorlás egyik eseteként mondta el, hogy az

elnököt telefonon felhívták a polgármesteri hivatalból (mint utóbb kiderült: B.Z. alpolgármester) az ülést megelőző napon, hogy „*adja le a hivatali telefonját a polgármesteri hivatalba, holott erről döntés nem született.*”

## ***2. A telefonhasználat kérdése az érintett alpolgármesternek és a JRNÖ elnökének a nyilatkozatai alapján***

B.Z. alpolgármester megerősítette, hogy 2012. augusztus 23-án valóban beszélt a telefon leadásáról F.M.-sal, illetve a mobiltelefon-használat visszavonásáról helyi önkormányzati döntés tényleg nem született.

Előadta ugyanakkor azt is, hogy a mobiltelefont is önkormányzati döntés nélkül kapta az elnök, illetve miután a JRNÖ a polgármesteri hivatalban a vezetékes telefont használhatja, így a mobilhasználat egy külön határozat nélkül is visszavonható pluszjuttatásnak számít. Az alpolgármester hangsúlyozta azt is, hogy a mobilhasználatot az indokolta korábban, hogy a JRNÖ-nak koordinációs szerepe volt a közmunkaprogram szervezésében.

A JRNÖ elnöke szerint az eset másként történt. Az alpolgármester a telefon leadására kötelezést azzal indokolta, hogy „*ezen a telefonon kérünk számunkra hasznos információkat Önöktől [az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalától] és más szervektől.*”

Az elnök a kötelezéssel kapcsolatban felhívta a területi roma önkormányzat egyik vezetőjét, akinek tanácsára a telefont – minthogy határozat erről nem született – nem adta le.

## ***3. A 2012. augusztus 31-én tartott helyi önkormányzati testületi ülés***

A rendelkezésemre bocsátott filmfelvétel három napirend tárgyalásáról szól. A második napirend a roma nemzetiségi önkormányzatnak megítélt helyi önkormányzati költségvetési támogatás megvonásához kapcsolódik.

A támogatás megvonásáról szóló előterjesztést a polgármester nyújtotta be, amit a pénzügyi bizottság (módosító indítvány megfogalmazása mellett) támogatott, a szociális, kisebbségi bizottság viszont nem vette napirendre, nem is tárgyalta. Az elvonás okait firtató képviselői kérdésre a választ nem a napirend előadója, a polgármester, hanem az ő kérésére B.Z. alpolgármester adta meg.

Az alpolgármester előadta, hogy JRNÖ-tal 2010. december 2-án megkötött együttműködési megállapodás az alapelvek között tartalmazza (a közmunkaprogrammal összefüggésben) a roma önkormányzat által vállalt konfliktuskezelést és együttműködést. „*Elsősorban F.S. részéről voltak olyan megnyilvánulások, amelyek nemhogy az együttműködési megállapodással, de sokszor még az általános morállal is szembementek.*”

Ennek alátámasztására két esetet hozott fel: 1. F.S. (egy 2012. július 19-ei jegyzőkönyv szerint) a közmunkások munkairányítójaként nem tartotta be, s nem tartatta be a munkaidőre vonatkozó szabályokat. Ezért fegyelmi figyelmeztetést is kapott. 2. A közmunkásokat szállító vállalkozó 2012. augusztus 28-ai keltezésű feljegyzése szerint F.S. arra biztatta a közmunkásokat, hogy ha másnap sem kapják meg a bérüket, ne vegyék fel a munkát. Az alpolgármester összegzésként megállapítja, hogy „*ezért élt az önkormányzat azzal a javaslattal, helyesebben a polgármester úr, hogy mivel teljesen nyilvánvaló, hogy a nemzetiségi önkormányzat az alelnök személyét illetően eltér az együttműködési megállapodásban foglaltaktól, azért a megítélt többlettámogatás visszavonására tett javaslatot.*”

A polgármester ezután elmondta, hogy a „*botrányos események*” után több mint tízszer egyeztetett az érintettekkel, és esetenként a megyei roma vezetőket is bevonta a tárgyalásokba. Az augusztus 24-ei roma nemzetiségi önkormányzati ülés előtt még egy utolsó egyeztetésre hívta a JRNÖ elnökét, de az erre nem ment el.

A polgármester elmondása szerint a város azért adott pluszpénzt a nemzetiségi önkormányzatnak, „mert várt valamit; hogy az önkormányzathoz, a közös programunkhoz lojálisak legyenek. A nemzetiségi önkormányzat a közmunkaprogram működését konfliktuskezeléssel nem támogatta, ezzel szemben feljelentésekre és bojkottra biztatták a dolgozókat.”

B.F., a kisebbségi bizottság elnöke előadta, hogy a „kisebbségi bizottságot a problémával – a roma nemzetiségi önkormányzatot leszámítva – senki sem kereste meg, a polgármester sem.” A polgármester által elmondottakkal szemben hangsúlyozta, hogy az említett roma nemzetiségi önkormányzat rendkívüli ülésén „a polgármester is azt mondta, hogy (csak) F.S.-ral nem tud együttműködni. F.S. nem a roma nemzetiségi önkormányzat, nem a roma nemzetiség, ő csak egy ember. Emiatt kár volna büntetni az egész roma nemzetiséget.”

V.I. alpolgármester hangsúlyozta, a roma nemzetiségi önkormányzat ülésén a területi roma önkormányzat és Lungo Drom jelenlévő képviselői is F.S. lemondását javasolták. A kisebbségi bizottság elnökére reagálva pedig elmondta, hogy igenis tudott a hosszabb ideje fennálló konfliktusról.

A JRNÖ elnöke szerint „nem a két önkormányzat közötti viszonyról van szó”, hanem két személy közötti konfliktusról. Elmondta továbbá, hogy augusztus 28-án ő is azt javasolta F.S.-nak, hogy „lépjen ki, nehogy a romák rovására menjen” [a magatartása]. A támogatás kapcsán elmondta, az eddig el nem költött pénzt meghatározott programok ellátására akarták fordítani: roma nap, egy gyerek továbbtanulásának támogatása, focicsapat, romatelepek tisztasága. Arra is hivatkozott, hogy F.S. – munkacsoportjával a normát kétszeresen is túlteljesítve – eredményes köz munkát végzett a MÁV-nál.

A polgármester ezzel szemben azt hangsúlyozta, hogy F.S. magatartását, fellépését onnan kell megítélni, hogy ő a nemzetiségi önkormányzat alelnöke, ezért az ő ügyei nem személyes ügyek. Emlékeztetett arra is, hogy az elnökkel több ízben tárgyalt, s kérte, hogy gyakoroljanak nyomást F.S.-ra, mert viselkedését „nem fogjuk hagyni”. Az esetlegesen elmaradó programokra reagálva elmondta, hogy „lesz romanap, de a kisebbségi önkormányzat nélkül”. A másnapi rendezvényt a helyi vállalkozók és a város támogatja.

#### **4. A polgármester november 28-ai nyilatkozata**

A polgármester a támogatás megvonásával kapcsolatban 2012. augusztus 24-ei és a Jászapáti Városi Önkormányzat augusztus 31-ei ülésén részletesen kifejtett álláspontját fenntartotta<sup>20</sup>, azt az alábbiakban pontosította, illetve egészítette ki.

Elmondja, hogy a FS-ral való konfliktussor „2010 őszén kezdődött, amikor az orvosi rendelőben részegen botrányt okozott, s a rendőrségnek kellett kiszállnia.”

Úgy véli, hogy F.S. magatartásáért a JRNÖ felelőssé tehető, hiszen ő a JRNÖ alelnöke. „F.S.-t informálisan<sup>21</sup> ugyan, de egyértelműen a JRNÖ-ban viselt alelnöki tisztsége miatt vettük fel a közmunkaprogramba, s tettük meg munkairányítónak. Ettől azt reméltük, hogy a roma közösség vezetőjeként a munkamorálra kedvező hatással lesz.”

A polgármesternek F.S. magatartásával sok problémája volt, a legfontosabb: a köz munkások vezetőjekénti viselkedése volt. (A munka bojkottálására való felszólítás.) „A városban egyedülálló módon 270 köz munkás dolgozik, akiknek a többsége roma. Amikor nyomást gyakoroltam FS lemondása érdekében a JRNÖ elnökére, testületére (részben a területi roma önkormányzat képviselőin keresztül), akkor azt a munkára és bérre rászoruló roma közösség érdekében tettem.”

F.S. segítségével, közreműködésével egy roma család feljelentést tett a polgármester ellen. A hivatali visszaélés miatt indult eljárást azonban a Központi Nyomozó Főügyészség

megszüntette, az ügy magánvádas útra tartozó kérdésében pedig az Országgyűlés a töretlen gyakorlat szerint járt el, 2012 májusában a polgármester-képviselő mentelmi jogát nem függesztette fel. A mentelmi eljárás alapjául szolgáló eset „*kb. két hónappal a mentelmi eljárás előtt történt.*”

A polgármester nyilatkozata szerint augusztus 24-e óta, mivel F.S. nem mondott le, csak az elnökkel tartja a kapcsolatot.

A 2012. augusztus 31-ei képviselő-testületi ülésen elhangzott, hogy a másnapra tervezett roma napot megtartják a JRNÖ nélkül, a közmunkások meghívásával, a város és a helyi vállalkozók költségén. Ez megtörtént. „*Ezen kb. 200 ember vett részt. A JRNÖ két képviselője is jelen volt. (Ők nem közmunkások.) Ebédet kaptak, s kulturális programot szerveztünk a számukra. A program költségeiről nem tudok nyilatkozni.*”

A JRNÖ-nak a megvont támogatással konkrét célja volt a 2012. augusztus 31-ei ülésen elhangzottak szerint: roma nap szervezése, köztisztasági akció a két cigánytelepen, egy tehetséges fiatal továbbtanulásának támogatása, a focicsapat támogatása, stb. A JRNÖ ezeket a programokat az elvont támogatás miatt nem tudja megvalósítani. Értelemszerű a kérdés, hogy ezeket is megszervezi-e a helyi önkormányzat a JRNÖ nélkül és helyett? A polgármester válasza szerint ilyen kéréssel nem keresték meg. „*Egyéb roma programot is támogatunk, ha megkeresnek és annak célja nem a mulatozás.*”

A polgármester elmondása szerint augusztus 31-e óta a helyi önkormányzat nem tárgyalta a támogatás megvonásának kérdését, s az ügyet a kormányhivatal (törvényességi felügyeleti jogkörében) nem vizsgálta.

### **5. A két (párhuzamosan megtartott) roma napról**

K.K., a területi roma nemzetiségi önkormányzat egyik tagja, a testület integrált fejlesztési és képzési bizottságának elnöke a JRNÖ és a polgármester által szervezett mindkét szeptember 1-ei rendezvényen részt vett. Elmondta, hogy a polgármester által a sportpályán megtartott roma napon

- (valóban) kb. 200-an voltak, s ebből 40-50 fő lehetett roma,
- a JRNÖ tagjai a rendezvényen „vendégként” nem vettek részt: ő és egy másik nem helyi roma szervezet képviselője volt jelen meghívottként, míg a kisebbségi önkormányzat egyik tagja ugyan ott volt, de a rendezvényt kapcsolatos munkára beosztott közmunkásként.

K.K. a JRNÖ-nek a művelődési házban tartott rendezvényén is részt vett, amin becslése szerint 600 vagy még több roma vett részt.

F.S. a JRNÖ és a polgármester által szervezett párhuzamos programokkal kapcsolatban a következőket hangsúlyozta:

- a JRNÖ által szervezett roma napon 300-400 résztvevő volt,
- a hagyományos roma kulturális programot a környékből meghívott roma önkormányzatok által „hozott” autentikus roma táncos és roma zenei csoportok adták,
- a JRNÖ programját azt tette lehetővé, hogy két helyi magánszemély 130 ezer Ft-tal támogatta a kisebbségi önkormányzatot,
- a polgármester szervezte rendezvény semmiképpen nem tekinthető „roma nap”-nak, az egy ellenrendezvény volt, amivel a polgármester a JRNÖ-ot akarta hitelteleníteni a roma közösség előtt,
- az ellehetetlenítést szolgálta, hogy a helyi önkormányzat a JRNÖ szeptember 1-ére tervezett programja előtti napon vonta meg a támogatást, miközben az már mindent leszervezett.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít (egyebek mellett) az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott jogoknak, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak.

Az alapvető jogok biztosa – az Ajbt. 18. § (1) b) pontja és 20. § (1) bekezdése szerint – vizsgálni köteles a beadványozó alapvető jogát sértő helyi önkormányzati tevékenységet vagy mulasztást is, ha a panaszos a rendelkezésére álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Vizsgálati jogosultságom az adott esetben megállapítható. A helyi önkormányzat költségvetési támogatás megvonásával kapcsolatos döntéshozatali eljárása és meghozott határozata ugyanis az Alaptörvényben biztosított nemzetiségi önkormányzathoz való jogot érinti, és e döntés a panaszos fellebbezésével nem orvosolható közigazgatási úton.<sup>22</sup>

Hatásköröm megállapíthatóságát nem befolyásolja, hogy a JRNÖ nem fordult az adott ügyben az illetékes kormányhivatalhoz, mert a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása nem közigazgatási hatósági eljárás,<sup>23</sup> így a hivatalnak címzett eljárást kezdeményező beadvány sem minősülne fellebbezésnek.

Az ombudsman vizsgálata magánszemélyek egymás közötti viszonyaira nem terjedhet ki. A magánjogi és a közjogi viszonyok azonban kapcsolódhatnak egymáshoz, ezért egy ombudsmani jelentésben akár egy személyiségi jogot érintő panasz is releváns lehet, bár csak annyiban, amennyiben az szoros összefüggésben áll valamely hatóság alapjogi visszásságot okozó tevékenységével vagy mulasztásával. A magánszemélyek konfliktusainak ombudsmani (hangsúlyozom: érintőleges, részletes vizsgálat nélküli) elemzése különösen akkor indokolt, ha az érintett felek hatóságok képviselői is, és e státuszuk alapján lehetőségük van a hatóságok tevékenységének a befolyásolására.

A város polgármesterének és a JRNÖ alelnökének személyes viszonyát, ill. az alelnök panaszát az említett korlátozásokkal érintem ebben a jelentésben.

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.

### **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.

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom ezt gyakorlatot, így *míg* az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait, hiszen az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB

határozatában maga is rámutatott 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*”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint 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 az ún. *jogállami klauzulát*, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói 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, vagyis *ezen alapelvnek a szabályozás szintjén és a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell*.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiság követelményéből fakad 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 helyi önkormányzat diszkrecionális jogkörben nyújt (vagy nem nyújt) költségvetési támogatást a nemzetiségi önkormányzatnak, ezért a *támogatás esetleges visszavonásának a jogbiztonsággal összefüggő korlátja (ha az eljárási szabályokat betartották) csak az önkényesség tilalma lehet*.

Ha pl. az önkormányzati költségvetési támogatás nyújtása nem egyértelmű feltételhez, konkrét vizontszolgáltatáshoz vagy elérni kívánt meghatározott eredményhez, tervezett és jóváhagyott program megvalósításához kötött, hanem általános működési célokat szolgál, akkor annak visszavonására csak akkor kerülhet sor, ha az önkormányzat kötelező feladatainak ellátását veszélyeztetné a támogatás tényleges biztosítása, illetve a még fel nem használt támogatásrész tényleges folyósítása.

(Önkényes lehet a támogatás nyújtása is, például akkor, ha a támogató a több, azonos címen támogatott között objektív és ésszerű ismérvekkel alá nem támasztható, szignifikáns mértékű különbséget tesz.)

2. 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.

Ennek alapján *az önkormányzatok sem gyakorolhatják (közjogi és magánjogi) jogosultságaikat a jog rendeltetésével össze nem egyeztethető cél érdekében, ill. az önkormányzati alanyi jogok gyakorlása is csak akkor számíthat törvényi védelemre és elismerésre, ha az a jogosultság rendeltetésének, céljának megfelelően történik*.

A rendeltetésszerű joggyakorlás 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.

Nem minősülhet rendeltetésszerűnek a helyi önkormányzat költségvetési támogatásról

szóló döntése, ha pl. azt jogellenes „ellenszolgáltatásért”, elvárt jogellenes magatartásért nyújtja. Nem rendeltetésszerű a támogatási határozat, ha annak az a célja, hogy ezzel egy azonos jogállású testület (alárendelt) lojalitását vásárolja meg. Visszaélésszerű joggyakorlásnak minősül, ha a helyi önkormányzat az ígért és költségvetési rendeletébe beépített támogatást *csak azért* vonja vissza, hogy a támogatott szervezet/testület/civil egyesület a tervezett közösségi programját ne valósíthassa meg, s ezzel a képviselt közösség előtt hiteltelenné váljon, különösen, ha a programot aztán a helyi önkormányzat maga szervezi meg. Visszaélésszerű az is, ha a támogatás megvonása – célzatosan vagy belátható eredménye alapján – nyilvánvalóan méltánytalan „kollektív büntetesként” hat.

3. 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 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.(...)”<sup>24</sup>

Az Ebktv. szabályai az Alaptörvény II. és XV. cikkének kibontását, részletezését tartalmazzák. E törvény alkalmazásában a nemzetiségi önkormányzat társadalmi és érdekképviselői szervezetnek minősül,<sup>25</sup> illetve közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósít meg az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként az érdekképviselőhöz tartozó személy kedvezőtlenebb bánásmódban részesül, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne.<sup>26</sup>

4. Az önkormányzati hatáskörökkel kapcsolatos központi kategória az autonómia. A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak kollektív alapjoga a helyi önkormányzathoz való jog, amelyet a választópolgárok az általuk választott képviselő-testület, illetőleg helyi népszavazás útján gyakorolnak.

Az Alaptörvény szerint a helyi önkormányzás tartalma a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek intézését és a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlását foglalja magában. A helyi önkormányzatok nagyfokú önállósággal bírnak az önkormányzati feladatkörbe tartozó helyi közfeladatok ellátásban. Önállóságuk az Alaptörvénybe foglalt szabályozás alapján alkotmányos védelemben részesül.

Az önkormányzati alapjogok természetét az Alkotmánybíróság már számos határozatában értelmezte. [Pl. 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27, 29; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 68-73.; 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 331.; 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 390, 396.; 56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 204, 207.] „E határozataiban megállapította, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott *alapjogok a helyi képviselő-testületek számára biztosított olyan hatáskörcsoportok, amelyek a helyi önkormányzás körében az önkormányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos garanciáit képezik. Az önkormányzatokat az egyes alapjogok körében megillető autonómia azonban nem feltétlen és korlátozhatatlan.*” [48/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 330, 333.]

Az Alaptörvény az állami feladatok egy részét, a helyi közügyek intézését a helyi önkormányzatok hatáskörébe utalja, a végrehajtó hatalom gyakorlásának egy szeletét decentralizálta a választópolgárok helyi közösségére, a helyi önkormányzatokra. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a helyi közügyek körébe tartozó állami feladatok ellátását kivonta az Országgyűlés ellenőrzése alól.



Az Alaptörvény 32. cikke alapján a helyi önkormányzatok jogait és kötelezettségeit törvény határozza meg. A helyi önkormányzat csak törvény keretei között intézheti szabadon a helyi közügyeket, a törvény adta határok között alkothat rendeletet, hozhat határozatot, igazgathat önállóan, határozhatja meg szervezeti és működési rendjét, gyakorolhatja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, határozhatja meg költségvetését stb.

E felhatalmazás alapján az Országgyűlés széles szabályozási jogkörrel rendelkezik a helyi önkormányzatokat a helyi közügyek körében megillető jogok és kötelezettségek meghatározásában.

*A törvényhozót az Alkotmányban szabályozott alapjogok annyiban kötik, hogy azokat nem vonhatja el, nem állapíthat meg olyan korlátozásokat, amelyek valamely alapjog tartalmának kiüresítéséhez vezetnek, kizárják azt, hogy az önkormányzat önálló felelősséggel döntsön az alapjog gyakorlása körében.* [Pl. 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27, 29.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 68-73.; 57/1994. (IX. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 331.; 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 390, 396.; 56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 204, 207.; 47/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 308, 317.; 48/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 330, 333.]

Az AB több határozatában – pl. a 21/2011. (III. 30.) AB határozatban – az önkormányzati jogalkotás kapcsán is kimondja, hogy *önkormányzati ügyekben a képviselő-testületet széles körű autonómia illeti meg, azonban a rendeletalkotás terén ez az önállóság nem korlátlan.*

Önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal, s végső soron nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel<sup>27</sup>. A Jat. a jogalkotás alapvető követelményei között fogalmazza meg, hogy *a jogszabályoknak meg kell felelniük az Alaptörvényből eredő formai és tartalmi követelményeknek.*<sup>28</sup>

**5.** Az Alaptörvény szerint egy jogszabályt elsődlegesen (magából) a jogszabálysövegből levezethető társadalomszabályozási, jogviszony-szabályozási céllal és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni. (Az Alaptörvény tehát az objektív teleologikus jogértelmezés primátusát hangsúlyozza.)

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, hanem – a jogalkotási felhatalmazottsággal visszaélve – személyes/partikuláris, és esetleg érzelmi-indulati elemektől sem mentes érdeket szolgál.

**6.** Az átlátható önkormányzati költségvetési gazdálkodás elve alapján az önkormányzatok kötelesek a költségvetési döntéseik hátterét, egymásra épülését, ok-okozati összefüggéseit egyértelművé és megismerhetővé tenni. Az átláthatóság elvárása közvetlenül csak az ellenőrizhetőséget és számon kérhetőséget célozza meg, de közvetve kifejezi a közélet tisztaságának és a döntések szakmai megalapozottságának a követelményét is.

Az átlátható költségvetési gazdálkodás elve értelmében az Alaptörvénybe ütközik az olyan önkormányzati költségvetési döntés, amely nem valós és okszerű érvelésen nyugszik, különösen, ha a döntéssel elérni kívánt cél a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének sem felel meg.

**7.** Mivel 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.

Álláspontom szerint abból kell kiindulni, hogy a hazai nemzetiségek alkotmányos jogai az állampolgárok egy részének alkotmányos jogai. E különjogok ugyanakkor voltaképpen a „többségi” jogokkal azonos alkotmányos jogok; különlegességük csak abból ered, hogy egyes alkotmányos jogok gyakorlásában a nemzetiségek eltérő helyzetéből adódó hátrányok – de mindenképpen különbségek – kiegyenlítésére szolgálnak. *A nemzetiségi jogok alkotmányos szerepe tehát a nemzetiségek egyenlőségének biztosítása az alapjogok gyakorlásában.*

Másként megfogalmazva: a nemzetiségi önkormányzásra, azaz az öngazgatására való jogosultság, a jog a nemzetiségi önkormányzatok szolgáltatásainak igénybevételére; a nemzetiségi anyanyelv használatának jog; a nemzetiségi anyanyelvi oktatáshoz való jog; stb. olyan különleges alkotmányos jogok, amelyeket a nemzetiségi közösségek a többségi társadalom intézményeiben nem képesek gyakorolni. A nemzetiségek különjogainak intézményesítése viszont a kisebbségi közösséghez tartozóknak is lehetővé teszi a többségiek számára „természetesen” gyakorolható jogok tényleges gyakorlását. Mindebből következőleg: *a nemzetiségek önkormányzáshoz való joga sem különbözhet lényegét tekintve a „többségi” lakosság ugyanezen 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 részletezze<sup>29</sup>, 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.*<sup>30</sup> Az önálló feladatellátást garantáló másik szabály szerint *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.*<sup>31</sup>

Az önrendelkezési jog terén meglévő nyilvánvaló szabályozási különbség a két önkormányzati típus között, hogy *a helyi önkormányzat rendeletet (azaz jogszabályt<sup>32</sup>) alkothat, míg a nemzetiségi önkormányzat csak határozatot.* Ez egyebek mellett azért fontos kérdés, mert a helyi és a nemzetiségi önkormányzat autonómiája a költségvetés tervezése, elfogadása és végrehajtása közben is számos ponton érintkezik egymással. A helyi önkormányzat az éves költségvetését is rendeletben fogadja el, míg a nemzetiségi önkormányzat határozatban, ami a helyi önkormányzat költségvetési rendeletének egységes szerkezetébe kerül.

Mindkét önkormányzat a saját, önállóan elfogadott költségvetése alapján gazdálkodik, törvény keretei között mindkettő önállóan jogosult előirányzatait módosítani, átcsoportosítani.<sup>33</sup> Ha azonban a helyi önkormányzat költségvetési támogatást nyújt a nemzetiségi önkormányzatnak, az a helyi önkormányzat irányából kiadási, a nemzetiségi önkormányzat felől bevételi előirányzatnak minősül. Így a két költségvetési önrendelkezési jog (a helyi

önkormányzat költségvetési rendeletének a módosítása esetén) ütközhet egymással: *a hatályos szabályok között a helyi önkormányzat a költségvetési rendeletét úgy is módosíthatja, hogy ezzel a nemzetiségi önkormányzat költségvetési mozgásterét szűkíti.*

*A nemzetiségi önkormányzat autonómiájának a védelmére ilyen esetekben (jelenleg) csak az Alaptörvény alapelvei hívhatóak fel: a jogbiztonság, a rendeltetésszerű joggyakorlás, az átlátható költségvetési gazdálkodás követelménye, stb.*

*A kormányhivatal a törvényességi felügyeleti hatáskörei jogaik gyakorlása során hivatalból (is) köteles vizsgálni, hogy a helyi önkormányzati költségvetési rendelet módosítása megfelel-e az Alaptörvény formai és tartalmi elvárásainak.*

**8.** Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi határozatokra hivatkozva hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok „tiszteletben 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.” Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése ezt így fogalmazza meg: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”

Az állam szervei valamennyi hatáskörüket kötelesek, és *hatékonyan kötelesek* gyakorolni. Ennek megfelelően, egyfelől az egyes hatóságok ellenőrzési és felügyeleti jogai kötelezettségeknek is minősülnek, másfelől az alapjogok teljes körű védelme szükségessé teheti, hogy a hatóságok a jogszabályban biztosított ellenőrzési és felügyeleti hatáskörüket hivatalból (panaszbeadvány, kérelem, fellebbezés, közérdekű bejelentés bevétele nélkül) gyakorolják.

A kormányhivatalok törvényességi felügyeleti eljárásának célja a helyi önkormányzat működése jogszerűségének biztosítása. Az önkormányzat mérlegelési jogkörben hozott határozata esetén a felügyeleti eljárás azonban csak a döntéshozatali eljárás jogszerűségére terjedhet ki.<sup>34</sup> Ez alól egyetlen kivételt az az esetkör képez, ha az alapjogsérelem önkormányzati *rendeletben* jelenik meg, akkor ugyanis a kormányhivatal jogosult (és egyben köteles is) kezdeményezni a Kormánytól a rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának indítványozását.<sup>35</sup>

### **Az ügy érdeme tekintetében**

**1.** A polgármester képviselőhöz méltatlan, etikailag súlyosan kifogásolható magatartások soráról beszélt a JRNÖ augusztus 24-ei ülésén. Az általa előadottak alapján a F.S.-nak felrótt magatartásoknak csak egyike, s nem is a legsúlyosabbika az, hogy a közmunka végzése során a munka bojkottálására szólította fel a munkásokat; ekként a helyi uzsorással való kapcsolatot emelte ki, amely (mint végső ok<sup>36</sup>) miatt a kisebbségi önkormányzattal nem akart együttműködni immár, és a támogatás megvonására javaslat megfogalmazását is kilátásba helyezte.

*Összességében elmondható, hogy a polgármester érvelése augusztus 24-én nem jogi, hanem etikai argumentumokra épült*

A polgármester személyes sérelme – emlékeztetőül: F.S. aktívan közreműködött egy olyan büntetőügy elindításában, amely miatt ellene mentelmi jog felfüggesztése iránti eljárás kezdődött – a méltatlanságra alapozó (nem jogi) érvelésnek egy különleges eleme. A polgármester előadásában ez az ügy ugyan nem kapott kiemelt súlyt, mindenesetre *ennek alapján felvethető,*

– *hogy a helyi önkormányzati támogatás megvonását kezdeményező polgármesteri előterjesztésnek személyes-érzelmi vonulata is volt;*

– *a mások jogainak érdekében fellépő személy elleni közvetlen hátrányos megkülönböztetésének a gyanúja.*

Egyfelől a polgármester erőteljes akarata és karizmája (amit a képviselőtársai is elismernek), másfelől a nemzetiségi önkormányzat pénzügyi kiszolgáltatottsága, alárendelt szerepe miatt a roma önkormányzat testületére és az alelnökre irányuló nyomásgyakorláshoz a JRNÖ ülésén mások is csatlakoztak.

*A telefon visszakövetelésének ügye a konfliktus kiéleződésének az egyenlő bánásmód megsértésével összefüggő kapcsolatát látszik erősíteni.* Az alelnök szavaiból az következtethető ki, hogy a mobilkészüléket azért igényelte vissza B.Z. alpolgármester, hogy a megvonással nyomást gyakoroljon kisebbségi testületre, míg a JRNÖ elnöke szerint azért, mert a telefon segítségével (az ombudsmani hivatal és a területi roma nemzetiségi önkormányzat útján) a JRNÖ jogainak és a roma közösség érdekérvényesítő képességének a jobb érvényesítését biztosította.

A 2012. augusztus 31-én tartott helyi önkormányzati testületi ülésen az argumentáció súlypontja (látszólag) megváltozott: *a jogi érvelés került előtérbe.* Előbb az alpolgármester, utóbb a polgármester értékeli F.S.-nak a közmunkaprogram során tanúsított magatartását a két önkormányzat közötti *együtműködési megállapodás megszegéseként.* Mindeközben mindketten összemossák<sup>37</sup> egyfelől a polgármester javaslatát és a város hozzáállását, illetve a JRNÖ-nak, mint testületnek és a JRNÖ alelnökének a viselkedését.

A támogatásmegvonás indokolásában F.S. egyéb – augusztus 24-én a polgármester által még hosszan részletezett – viselt dolgai augusztus 31-én (az érvelés felszínén) már kisebb jelentőséget kapnak. Az elvárt „lojalitás” értékelésének a kérdéskörében azonban (beszédés módon) ekkor is megjelenik a „feljelentésekre biztatás”.<sup>38</sup>

A polgármester a november 28-ai nyilatkozatában alapvetően az augusztus 31-ei („jogias”) irányvonal mellett marad. Úgy véli, hogy F.S. (minthogy ő a JRNÖ alelnöke) közmunka-programbéli magatartása miatt a JRNÖ, mint testület felelőssé tehető.

Ebből a nyilatkozatból az is kiderül, hogy a mentelmi eljárás alapjául szolgáló eset 2012 koratavaszán történt, amiből az *nem bizonyítható, de ki sem zárható* következtetés is levonható, hogy a polgármester és az alelnök számos korábbi konfliktussal terhelt kapcsolata ekkor „romlott meg” véglegesen.

*A támogatásmegvonás időzítése és másnap megtartott „ellen roma nap” arra utal, hogy a támogatás megvonása csak az egyik eleme volt a roma önkormányzat megbüntetésének és hiteltelenítésének.*

**2.** A közjog által szabályozott együtműködési megállapodásnak (jogszabály tiltásának hiányában) lehetnek polgári jogi jellegű elemei is. A helyi és a nemzetiségi önkormányzat köthet olyan megállapodást, ami egyúttal támogatási vagy egyéb szerződésnek is minősül, így tartalmazhat olyan szerződési jogi feltételeket is, amelynek nem teljesítése vagy hibás teljesítése miatt valamely támogatási összeg, szolgáltatásért adott ellenszolgáltatás módosításának vagy megvonásának lehet helye. *Jászapáti Város Önkormányzata és JRNÖ (az eset idején hatályos) együtműködési megállapodása azonban a helyi önkormányzat támogatását és a közmunka-programbéli együtműködést (szolgáltatás-ellenszolgáltatásként) még utalásszinten sem kapcsolja össze. A város költségvetési rendelete a JRNÖ-nak juttatott támogatást működési célra adja, így a rendelet szerint sincs a közmunka-programbéli együtműködésnek a támogatási összeg nyújtására és esetleges csökkentésre, visszavonására kihatása.*

A két önkormányzatnak nincs külön szabályozott szerződése, megállapodása a közmunkaprogram megvalósítása vonatkozásában, így formálisan az sem igazolható, hogy a JRNÖ alelnökét azért alkalmazta a város közfoglalkoztatottként, mert ezt vállalta. Az Njt. alapján a nemzetiségi önkormányzatot egyébként is az elnök képviseli. Ezt a szabályt ismétli meg a JRNÖ szervezeti és működési szabályzata is. A közmunkásként dolgozó képviselő munkajogi szerződés alapján, s nem a két önkormányzat közjogi megállapodása szerint dolgozott (és bujtott

fel sztrájkra, stb.). Formálisan semmiképpen sem járt el a nemzetiségi önkormányzat képviselőjében. *Mivel F.S. nem képviselői/alelnöki minőségében, s különösen nem a JRNÖ-t képviselve dolgozott a közmunkaprogramban, az ő esetlegesen számon kérhető magatartása miatt sem tehető felelőssé a JRNÖ.*

Az együttműködési megállapodás megszegésével kapcsolatos hivatkozással összefüggésben utalni szeretnék arra is, hogy a polgármester augusztus 24-én még azt hangsúlyozta, hogy a JRNÖ-tal együtt akar dolgozni, a JRNÖ képviselőivel „semmi baja” nincsen. A támogatás megvonásáról döntő augusztus 31-ei helyi önkormányzati ülésen sem hangzik el az együttműködési megállapodás megszegéséért más felelősségre vonható személy neve a JRNÖ képviselői közül. Ha viszont az együttműködési megállapodást tulajdonképpen „csak F.S. szegte” meg a közmunkaprogram során tanúsított magatartásával, akkor *az együttműködési megállapodásnak megfelelő helyzet létrehozható lett volna (egyszerűen) munkáltatói döntéssel*, F.S. munka-jogviszonyának a megszüntetésével. Ebből következően, még ha a nemzetiségi önkormányzat a helyi önkormányzati közfoglalkoztatási program egyik szerződéses partnere lett volna is, és az egyik „közmunkás”/kisebbségi képviselő a programot valóban veszélyeztető magatartást tanúsított volna, akkor sem volna jogszerűen megalapozható a nemzetiségi önkormányzatnak működési célra adott támogatás megvonása.

A polgármester – hatáskörét túllépve, önmagát többször a város vezetésével azonosítva, nem kizárható módon: legalább részben személyes okból – arra törekedett, hogy F.S. a képviselői megbízatásáról mondjon le. Mivel a polgármester 14 éve aktív politikus (helyi önkormányzati képviselő, polgármester, országgyűlési képviselő), nyilvánvalóan tudta, hogy a képviselői megbízatás megszűnésére vonatkozó szabályok alapján F.S. „méltatlanságára” vonatkozó – augusztus 24-én részletesen felsorolt – érvei nem elégségesek a képviselői megbízatás megszűnéséhez. Az Njt. 102. § (1) bekezdés d) pontja alapján a nemzetiségi önkormányzati képviselő megbízatása ugyan megszűnik, ha a képviselő-testület határozatban állapítja meg a képviselő méltatlanságát, de az az adott esetben<sup>39</sup> nem volt igazolható. (Emellett augusztusban a törvényben szabályozott méltatlansági okokat rögzítő rendelkezések még nem is voltak hatályban.)

A polgármester tehát csak közvetett utat választhatott célja eléréséhez. Egyfelől nyomást gyakorolt F.S.-ra, aki becsületsértésre, zaklatásra hivatkozva kétszer is az ombudsmani hivatal segítségét kérte, másfelől nyomást gyakorolt – az együttműködés felfüggesztésének, és a helyi önkormányzat által, diszkrecionális jogkörben adott támogatások megvonásának kilátásba helyezésével – a JRNÖ elnökére, testületére, valamint a nyomásgyakorlásba másokat is bevont, annak érdekében, hogy azok tegyék F.S. helyzetét lehetetlenné. Amikor pedig eljárása nem vezetett eredményre, a helyi önkormányzat költségvetési támogatásának elvonására tett javaslatot, majd a JRNÖ hiteltelenítése érdekében „ellen roma napot” is szervezett.

*A polgármester és az ügyben vele együttműködő személyeknek az előzőekben részletezett eljárása álláspontom szerint az egyenlő bánásmód sérelmét, valamint büntetőjogi vonatkozásokat is felvethet, illetve a képviselői jogok sérelmén keresztül sérti a kisebbségi önkormányzathoz való jogot.*<sup>40</sup> [Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdés]

A helyi önkormányzat költségvetési autonómiája, illetve rendeletalkotási joga nem korlátlan. A költségvetési gazdálkodás és a rendeletalkotás során figyelemmel kell lenni a törvényekre és az Alaptörvényre.

Jászapáti Város Önkormányzata diszkrecionális jogkörben nyújtott költségvetési támogatást a JRNÖ-nak. Az önkormányzati költségvetési támogatás nyújtása nem egyértelmű feltételhez, konkrét vizontszolgáltatáshoz vagy elérni kívánt meghatározott eredményhez, tervezett és jóváhagyott program megvalósításához volt kötve, hanem általános működési célokat

szolgált. A támogatás elvonásának oka ezért nem is lehetett objektív és a támogatottól számon kérhető feltétel be nem tartása. Mivel a helyi önkormányzat működési körén belüli méltányolható ok, pl. a kötelező önkormányzati feladatok ellátásának veszélyeztetettsége sem merült fel az elvonás indokolásában, a 600 ezer Ft-ból augusztus 31-én meg fennmaradt rész elvonása – *a jogbiztonság követelményével összefüggésben – az önkényesség tilalmába ütközött, illetve sértette az átlátható költségvetési gazdálkodás szabályait is.* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, Alaptörvény N) cikk].

Az elvonás valós célja a JRNÖ kollektív megbüntetése volt – egyik tagjának viselkedése miatt –, ami *sérti a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét.* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

**3.** Jászapáti Város Önkormányzata a 2012. évi *költségvetési rendeletét érintően* a JRNÖ költségvetési támogatásának elvonásáról *határozatot* hozott 2012. augusztus 31-én.<sup>41</sup> *A határozat azonnal hatályba lépett,* hiszen a JRNÖ által másnapra tervezett rendezvényt már más forrásból kellett megvalósítani. A helyi önkormányzat ugyanebben a határozatban *a jegyzőt* kérte fel, hogy a 3/2012. (II.13.) számú költségvetési rendeletben a megfelelő „*módosításokat végezze el, s terjessze a Képviselő-testület elé*”. A határozat végrehajtásának határideje: 2012. szeptember 15. volt.

Az említett „rendeletmódosító” határozat, a költségvetési rendelet tényleges módosítása, és ezek hatályba lépése: a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal törvényességi felügyeleti hatáskörét érintő kérdés. Vizsgálni szükséges, hogy a költségvetési rendelet módosításának a bemutatott eljárása, illetve a határozat és a rendelet hatálybalépése megfelel-e jogszabályoknak. (A költségvetési rendeletet módosítása a 27/2012. (IX.14.) rendelettel történt meg, amely 2012. szeptember 17. napján lépett hatályba.)

**4.** Az önkormányzat mérlegelési jogkörben hozott *határozata* esetén a kormányhivatalok törvényességi felügyeleti eljárása csak a döntéshozatali eljárás jogszerűségére terjedhet ki. *Ha az eljárási szabályokat az önkormányzat a mérlegelési jogkörben hozott döntése során betartja, akkor a törvényességi felügyeleti eljárás eszköztelen marad egy tartalmilag-érdemben nyilvánvalóan alapjogsértő határozat esetén is.*

Álláspontom szerint a jogalkotónak választ kell találnia az önkormányzati autonómia tiszteletben tartásához és a mérlegeléssel hozott önkormányzati határozatok törvényességéhez/alaptörvénynek megfelelőségéhez fűződő közérdek közötti esetleges ütközések feloldására. Véleményem szerint az önkormányzati önrendelkezési jogot nem sértené, ha a kormányhivatal *formálisan is* lehetőséget kapna arra, hogy a mérlegeléssel hozott határozatokkal kapcsolatban magyarázatra, részletes indokolásra szólíthassa fel az önkormányzatot és/vagy a meghozott döntéssel kapcsolatban tájékoztató, figyelemfelhívó véleményt küldhessen a döntéshozó testületnek.

Ha az alapjogsérelem önkormányzati *rendeletben* jelenik meg, akkor a kormányhivatal jogosult (és egyben köteles is) kezdeményezni a Kormányánál a rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának indítványozását.<sup>42</sup> Ez az eljárás azonban igen hosszadalmas,<sup>43</sup> az időmúlás pedig a jogsértés orvoslási lehetőségét is kizárhatja, és tudomásom szerint élő gyakorlata sincs.

Álláspontom szerint az alkotmánybírósági felülvizsgálat indítványozására vonatkozó szabályokat – jelen ügyre is tekintettel – hatékonyabbá kell tenni. A kormányhivatalokat (képzés útján) alkalmasabbá kellene tenni arra, hogy az önkormányzati rendeletalkotással kapcsolatos esetleges alapjogi visszásságokat, alapjogsérelemeket felismerjék, illetve az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő indítványokat tudjanak fogalmazni.

**5.** Azokon a településeken, ahol valamilyen okból – tapasztalataim szerint gyakorta

személyes ellentétek miatt – elmérgesedik a viszony a helyi és a települési nemzetiségi önkormányzat között a kisebbségi önkormányzatok kiszolgáltatott helyzetbe kerülhetnek. A nemzetiségi önkormányzatok jellemzően rá vannak szorulva a helyi önkormányzatok költségvetési támogatására, amit azok bármikor megvonhatnak, így tervezett és előkészített nemzetiségi programok, rendezvények maradhatnak el. Ha a nemzetiségi önkormányzat a kapott támogatást beépítette a saját költségvetési határozatába, annak elköltési lehetőségével a nemzetiségi közügyek vitele során számolt, tervezett, akkor a helyi önkormányzat költségvetési rendeletének a támogatás elvonásával járó módosítása a nemzetiségi önkormányzat költségvetési autonómiájába való beavatkozásnak számít.

Álláspontom szerint olyan szabályozásra volna szükség, amely mindkét önkormányzat költségvetési autonómiáját egyidejűleg biztosítja, de minimum annyit garantálni kellene, hogy a nemzetiségi önkormányzat számlájára ténylegesen átutalt támogatást, illetve az át nem utalt, de kötelezettségvállalással lekötött támogatást ne lehessen visszavonni.

6. Az Alaptörvényből levezethető alapelveknek a jogalkotás és a jogalkalmazás egészét át kell hatniuk. A jászapáti helyi önkormányzat önrendelkezési joga sem áll ezen általános elvárás fölött. A támogatás-elvonó döntés előzményei és indokolása alapján megállapítható, hogy az augusztus 31-én meghozott határozat sérti a jogállamiságból levezethető jogbiztonság és a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét, az átlátható költségvetési gazdálkodás elvét, céljában és eredményében a JRNÖ és a helyi roma közösség kollektív megbüntetéseként hat. A nemzetiségi önkormányzat jogait sértette, hogy a polgármester (hivatali hatáskörét túllépve – mások ebben való közre – és együttműködését kérve) nyomást gyakorolt az alelnökre, az elnökre és az önkormányzat testületére.

## **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján felkérem a *belügyminisztert*, hogy kezdeményezze
  - a kormányhivatalok törvényességi felügyeleti eljárására vonatkozó jogszabályok olyan tartalmú módosításait, amelyek révén lehetővé válik (az önkormányzati autonómia tiszteletben tartása mellett) a mérlegeléssel hozott Alaptörvényt sértő önkormányzati határozatok elleni fellépés is, illetve hatékonyabb lehet az Alaptörvénnyel ellentétes önkormányzati rendeletek felülvizsgálata;
  - az önkormányzatok költségvetési eljárására vonatkozó jogszabályok módosítását annak érdekében, hogy a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat költségvetési gazdálkodási autonómiája egyidejűleg biztosítható legyen;
2. az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a *Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízottat*,
  - vizsgálja meg, megfelel-e jogszabályoknak a Jászapáti Város Önkormányzata 2012. évi költségvetési rendeletét érintő 187/2012. (VIII. 31.) számú Képviselő-testületi határozat és a 27/2012. (IX.14.) rendelet elfogadásának és hatályba léptetésének az eljárása;
  - tegye meg a szükséges intézkedéseket a törvényességi felügyeleti eljárás hatékonyabbá tételéhez, különösen az önkormányzati rendeletalkotások/módosítások Alaptörvénynek való megfelelése vonatkozásában;
3. az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján azzal a javaslattal fordulok *Jászapáti Város Önkormányzata Képviselő-testületéhez*, hogy 187/2012. (VIII. 31.) számú képviselő-testületi határozatot és az annak alapján megalkotott a 27/2012. (IX.14.) rendeletet vonja vissza;

4. az Ajbt. 32 §-a alapján azzal a javaslattal fordulok *Jászapáti Város Önkormányzata Képviselő-testületéhez*, hogy – amennyiben az elvont támogatás a 2012-es költségvetési évben már nem adható vissza a JRNÖ-nak – a JRNÖ-től megvont 2012. évi támogatás összegét a 2013-as költségvetési támogatás megállapításakor pluszként biztosítsa.

Budapest, 2013. január

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### Melléklet: Lábjegyzet

<sup>1</sup> A szó szerinti idézetekben az F.S. név (a szövetség érdekében) gyakran csak S.-ként jelenik meg.

<sup>2</sup> A beadvány a sértő kijelentésekre nemcsak utal, hanem idézi is.

<sup>3</sup> A polgármesteri hivatalban „... agresszívan jött utánam és ezeket mondta: Mit keresel már megint itt, talán felvettek ide dolgozni? [...] Ezután a polgármester felhívta az JRNÖ elnökét az irodájába és neki is újra meg újra hangoztatta, hogy már megint mit keresek itt.”

<sup>4</sup> Jászapáti Városi Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 12/2011.(VI.1) rendelet

<sup>5</sup> Az Njt. 95. § (1) bekezdése szerint a jegyzőkönyv közokirat, ami a Pp. 195. § (1) bekezdése szerint „teljesen bizonyítja a benne foglalt intézkedést vagy határozatot, továbbá az okirattal tanúsított adatok és tények valóságát, úgyszintén az okiratban foglalt nyilatkozat megtételét, valamint annak idejét és módját.”

<sup>6</sup> A JRNÖ elnöke, alelnöke és két képviselője, a város önkormányzatának polgármestere, mindkét alpolgármestere, a szociális bizottság elnöke és a jegyzője, valamint a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Területi Roma Nemzetiségi Önkormányzat két képviselője, az Országos Roma Önkormányzat és a Lungo-Drom Országos Cigány Érdekvédelmi és Polgári Szövetség egyik elnökhelyettese, a helyi közfoglalkoztatási munkairányító, valamint a jegyzőkönyvvezető voltak jelen az ülésen.

<sup>7</sup> „Akkor megfogalmaztuk (vagyis a polgármester a város önkormányzata nevében), hogy a közmunkaprogramban ők olyan irányító szerepet kapnak, amivel befolyást tudnak gyakorolni a közmunkaprogramban dolgozók felett.”

<sup>8</sup> A hatályos szabályok közfoglalkoztatási programokról és közfoglalkoztatottakról szólnak. Mivel az ügyben nyilatkozók a közmunka és a közmunkás fogalmakat használják, az egységes szóhasználat érdekében ezt az (egyébként pontatlan) terminológiát követem.

<sup>9</sup> „Ha a Roma Nemzetiségi Önkormányzat nem tud tőle megszabadulni, akkor nehezen tudjuk (vagyis a polgármester a város önkormányzata nevében) elképzelni az együttműködést, mert akár a városban, akár a romák között együtt emlegetik F. S.-t a Roma Nemzetiségi Önkormányzattal.”

<sup>10</sup> „Aki a közéleti szerepet felvállalja és a mögötte lévő embereknek a véleményét, az érdekét, a szándékát akarja érvényesíteni, az nem sülyedhet olyan szintre, hogy a rendőrök viszik el, amikor az orvosi ügyeleten ittasan hóbörög.”

<sup>11</sup> „Reggelente és napközben folyamatosan lázítja a munkásokat, hogy ne vegyék fel a munkát.”

<sup>12</sup> „A közmunkaprogramban dolgozó emberektől tavaly azt hallottam vissza, hogy a S. a közmunka végzéséhez adott benzint árulja.”

<sup>13</sup> „És mindezek után eléggé megrendített a bír, hogy abban az ügyben, amiben a parlamentben a mentelmi jogom tárgyalták, abban S. felbízott egy cigány családot, hogy tegyen ellenem feljelentést, és nemcsak, hogy felbízta ügyvédet, autót és mindenfélét biztosított nekik.”

<sup>14</sup> „S. az önkormányzat egyik domináns személyéről, B. Zs.-ről, aki a megyei közgyűlés alelnöke, azt hirdeti, hogy a birodalmát, ami épül a városon túl, azt az önkormányzattól lopott pénzen csinálja.” „Amikor a bizonyos kocsmái késelés volt, ... a Sándor részeg állapotban mindenkit aki csak a telefonjában benne volt felhívott és nyomdafestéket nem tűrő hangon beszélt úgy a telefonba, mint a helyszínen lévőekkel. Amikor én kimentem a helyszínre, akkor a rendőrök ruhájánál fogva távolították el a helyszínről, mert trágár szavakat kiabált a rendőrökre és rám is.”

<sup>15</sup> „veszi a bátorságot és egyenként megfenyegeti a hivatali dolgozókat. A városban közismert uzsorás fekete Volkswagen Passat-tal jár, luxuskörülmények között él és a S. bizalmát élvezve bejön segílyt kérni, és a S. a dolgozónak kijelenti, hogy amennyiben ez a személy nem fogja megkapni a segílyt, akkor feljelenti.”

<sup>16</sup> „Az, hogy a kisebbségi önkormányzatnak a tagja az uzsorás mellett és neki segédként a közmunka bér kifizetések ott ül a kocsijában (fénykép is van róla) és az emberek a kocsik egyik ajtaján be a másikon ki járva, hozzáteszem csak feltételezem, hogy a közmunkából származó bért az uzsorás beszédi, amihez a S. asszisztál. Milyen kisebbségi képviselő az, aki az uzsorásnak a pártján van, nem pedig a városban nyomorult körülmények között élő kisebbséggel?”

<sup>17</sup> A polgármester vele szemben használt becsületsértő kifejezéseire az ülésen tehát nem utalt, míg a panaszbeadványban ezeket nyomatékosan hangsúlyozta.

<sup>18</sup> „R.T. és K.K. barátaimmal nagyon jól együtt tudunk dolgozni a megyében, a településeken és remélem, hogy nekik ráhatásuk lesz Jászapáti is arra, hogy a kisebbségi önkormányzattal továbbiakban is F. S. nélkül jó együttműködésben tudjunk együtt dolgozni. Ezen dolgozok és ezért vállaltam, hogy ezen a rendezvényen részt veszek.”

<sup>19</sup> „mi sem tudjuk felvállalni ezt a viselkedést.”

<sup>20</sup> Ennek azért van különös (bizonyítási) jelentősége, mert korábbi álláspontját közokirat tartalmazza.

<sup>21</sup> A polgármester elmondása szerint a közmunkaprogrammal kapcsolatban a helyi és a kisebbségi önkormányzat között külön együttműködési megállapodás nincs, a két önkormányzat (általános) együttműködési megállapodása utal a



közmunkaprogramra.

- <sup>22</sup> Az Ötv. 11. § (1) A képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozata ellen fellebbezésnek nincs helye. Egyébként pedig az önkormányzati költségvetési eljárás nem hatósági eljárás.
- <sup>23</sup> A kormányhivatalok törvényességi felügyeleti eljárását nem a Ket., hanem egy külön kormányrendelet szabályozza: A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet
- <sup>24</sup> 9/1990. (IV.25.) AB határozat
- <sup>25</sup> Ebktv. 3. § E törvény alkalmazásában *e) társadalmi és érdek-képviselési szervezet*: az az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló törvény szerinti civil szervezet, amelynek alapszabályában, illetve alapító okiratában a szervezet céljai között a védett tulajdonság pontos meghatározásával körülírt hátrányos helyzetű csoportok társadalmi esélyegyenlőségének elősegítése vagy a védett tulajdonság pontos meghatározásával körülírt emberi és állampolgári jogok védelme szerepel, valamint az adott nemzeti és etnikai kisebbség tekintetében a kisebbségi önkormányzat, továbbá a munkavállalók anyagi, szociális és kulturális, valamint élet- és munkakörülményeivel összefüggő ügyekben a szakszervezet,
- <sup>26</sup> Ebktv. 8. § s) pont
- <sup>27</sup> Alaptörvény T) cikk (3) bek.
- <sup>28</sup> Jat. 2. § (4) bekezdés a) pont: A jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek
- <sup>29</sup> 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.
- <sup>30</sup> Njt. 76. § (4) bekezdés A nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá-fölrendeltségi viszony. (5) A helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá-fölrendeltségi viszony.
- <sup>31</sup> Njt. 78. § (3) bekezdés
- <sup>32</sup> Alaptörvény T) cikk (2) bekezdés Jogszabály [...] az önkormányzati rendelet.
- <sup>33</sup> Áht. 34. § (1) A helyi önkormányzat költségvetési rendeletében megjelenő bevételek és kiadások módosításáról, a kiadási előirányzatok közötti átcsoportosításról a (2) és (3) bekezdésben meghatározott kivétellel a képviselő-testület dönt. (6) A nemzetiségi önkormányzat, a többcélú kistérségi társulás, a jogi személyiségű társulás, a térségi fejlesztési tanács, valamint az általuk irányított költségvetési szervek előirányzatainak módosítására, átcsoportosítására az (1)-(5) bekezdésben foglaltakat kell alkalmazni, azzal, hogy a képviselő-testület hatáskörét a nemzetiségi önkormányzat testülete, közgyűlése, a társulási tanács, illetve a térségi fejlesztési tanács tagjai gyakorolják, polgármesteren a nemzetiségi önkormányzat elnökét, a társulási tanács elnökét, illetve a térségi fejlesztési tanács elnökét kell érteni.
- <sup>34</sup> Höt. 132. § (2) A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működése jogszerűségének biztosítása (4) Nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása – az (5) bekezdésben foglalt kivétellel – azokra a helyi önkormányzat és szervei által hozott határozatokra: c) amelyet a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott, a mérlegelési jogkörben hozott döntések esetében a kormányhivatal kizárólag a döntéshozatali eljárás jogszerűségét vizsgálhatja.
- <sup>35</sup> Höt. 136. § (1) Az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetén a kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter útján, az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő indítvány tervezetének megküldésével egyidejűleg kezdeményezi a Kormánytól az önkormányzati rendelet alkotmánybírói felülvizsgálatának indítványozását. A kormányhivatal az indítványt a Kormánytól megküldött kezdeményezéssel egyidejűleg megküldi az érintett helyi önkormányzatnak. (2) A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. A bírósági eljárás megindításával egyidejűleg az indítványt a kormányhivatal megküldi az érintett helyi önkormányzatnak.
- <sup>36</sup> „ez az uzsorás dolog betette a kaput. Magam részéről annyit tudok elmondani, hogy én a kisebbségi önkormányzattal úgy, hogy a S. (az alelnök) ott ül az asztalnál, a továbbiakban nem működök együtt.”
- <sup>37</sup> B.Z.: „ezért élt az önkormányzat azzal a javaslattal, helyesebben a polgármester úr, hogy mivel teljesen nyilvánvaló, hogy a nemzetiségi önkormányzat az alelnök személyét illetően eltér az együttműködési megállapodásban foglaltaktól, azért a megítélt többlettámogatás visszavonására tett javaslatot.” Lásd még: 31. l. l. jegyzet.
- <sup>38</sup> A polgármester elmondása szerint a város azért adott pluszpénzt a nemzetiségi önkormányzatnak, „mert várt valamit; hogy az önkormányzathoz, a közös programunkhoz lojálisak legyenek. A nemzetiségi önkormányzat a közmunkaprogram működését konfliktuskezeléssel nem támogatta, ezzel szemben feljelentésekre és bojkottra biztatták a dolgozókat.”
- <sup>39</sup> Njt. 107. § (1) Méltatlanság miatt a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete, közgyűlése megszünteti annak az önkormányzati képviselőnek a megbízását, a) akinek az állammal szemben – a lehetséges jogorvoslati eljárások kimerítését követően – köztartozása áll fenn, és azt az erről szóló értesítés kézhezvételétől számított hatvan napon belül – részletfizetés vagy fizetési halasztás esetén az ezt engedélyező határozat rendelkezéseinek megfelelően – nem rendezi, b) akinek a gazdasági társaságokról szóló törvény rendelkezései alapján a felszámolás során ki nem elégített követelésekért a bíróság jogerősen megállapította a felelősségét, és a bírósági határozat szerinti helytállási kötelezettségét nem teljesítette, c) akit szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték, d) aki a valóságnak nem megfelelő vagyonyilatkozatot tett.
- <sup>40</sup> 76. § (1) A nemzetiségi önkormányzati jogok a nemzetiséghez tartozó választópolgárok közösségét illetik meg, akik ezeket a

jogaikat törvényben meghatározott módon, választott képviselőik útján gyakorolják.

<sup>41</sup> 187/2012. (VIII. 31.) számú Képviselő-testületi Határozat.

<sup>42</sup> Hőtv. 136. § (1) Az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetén a kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter útján, az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő indítvány tervezetének megküldésével egyidejűleg kezdeményezi a Kormánynál az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának indítványozását. A kormányhivatal az indítványt a Kormánynak megküldött kezdeményezéssel egyidejűleg megküldi az érintett helyi önkormányzatnak. (2) A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. A bírósági eljárás megindításával egyidejűleg az indítványt a kormányhivatal megküldi az érintett helyi önkormányzatnak.

<sup>43</sup> A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 11. § (1) A fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának kezdeményezésével kapcsolatos indítvány tervezet (a továbbiakban: indítvány) – a 2. § (6) bekezdésében meghatározott határidőtől eltérően 45 napon belül – a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) útján küldi meg a Kormánynak. (2) Amennyiben az indítvány az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek nem felel meg, a miniszter módosítási javaslatot küld a fővárosi és megyei kormányhivatal részére. (3) Amennyiben az indítvány tartalmával a miniszter nem ért egyet, az indítványt a véleményével együtt visszaküldheti a fővárosi és megyei kormányhivatalnak megfontolásra. Ebben az esetben a fővárosi és megyei kormányhivatalnak lehetősége van az indítvány a) kiegészítésére, b) módosítására vagy c) visszavonására is. (4) Az indítvány visszavonása esetén a fővárosi és megyei kormányhivatal a visszavonásról – az erre vonatkozó döntés meghozatalát követő három napon belül – tájékoztatja a minisztert és az érintett helyi önkormányzatot. 12. § (1) A miniszter az indítványt az indítvány támogatásával kapcsolatos javaslatával együtt terjeszti döntésre a Kormány elé. (2) Az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatára indult alkotmánybírósági eljárásban a Kormányt a miniszter képviseli.

## **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-7024/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

### **A vizsgálat megindítása**

Hivatalomhoz 2012 szeptemberében állampolgári bejelentés érkezett egy 2000-ben született gyermek veszélyeztetettségére vonatkozóan.

A beadvány szerint a gyermeket a bíróság szülei hat évvel ezelőtti válásakor az édesanya gondozásába helyezte. A gyermekén fizikai bántalmazás jelei láthatóak, érzelmileg és fizikailag elhanyagolt, folyamatosan éhes. Az anya és annak élettársa bűnöző életmódot folytat, sokszor veszekednek és verekednek egymással, aminek a gyermek is tanúja.

A panasz szerint a gyermek apja 2012 nyarán a gyermek veszélyeztetettségét jelezte a kislíú életvitelszerű tartózkodási helye szerinti jegyzőnek, de azt a választ kapta, hogy az eljárásra az anya állandó lakcíme szerinti jegyző az illetékes.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült a Magyarország Alaptörvényében nevesített, gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Kápolna Község jegyzőjétől (a továbbiakban: jegyző) 2012. október 18-án kelt megkeresésemben tájékoztatást kértem a panaszban foglaltakkal kapcsolatos álláspontjáról, a gyermek érdekében tett, vagy tenni kívánt intézkedéseiről. A jegyzőt arra is kértem, hogy ha levelem kézhezvétele időpontjáig a gyermek veszélyeztetettségéről nem volt tudomása, megkeresésemet tekintse a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatástól szóló 1997. XXXI. törvény 17. § (2) bekezdésében foglalt jelzésnek, és a szükséges intézkedések megtétele kezdeményezésének.

## **Az érintett alapvető jog**

– A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)

## **Az alkalmazott jogszabályok**

Magyarország Alaptörvénye  
2011. évi CXI. törvény, az alapvető jogok biztosáról (a továbbiakban: Ajbt.)

## **A megállapított tényállás**

A jegyző számára – az Ajbt. 21. § (2) bekezdése alapján – megkeresésem teljesítésének határidejét 30 napban jelöltem meg. A jegyző e határidőn belül megkeresésemre nem válaszolt, ezért 2012. december 13-án kelt levelemben annak soron kívüli megküldésére kértem. Miután sürgetésemmre sem kaptam választ, a késedelem okáról 2013. január 28-án, február 5-én – munkatársam – rövid úton, telefonon érdeklődött. A jegyző ígéretet tett a válasz napokon belüli postázására. Ez azonban továbbra is elmaradt. 2013. február 26-án telefonon ismét megkereste munkatársam a jegyzőt és megkeresésem haladéktalan teljesítésére kérte. Akkor azt a tájékoztatást kapta egyik munkatársától, hogy a választ az előző nap postázták. A válasz azonban jelen jelentésem írásba foglalásáig sem érkezett meg.

## **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 – 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 vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján a jegyző közigazgatási feladatokat lát el, így eljárásának vizsgálatára kiterjed a hatásköröm. Az Ajbt. 21. § (2) bekezdése kimondja azt is, hogy megkeresésemnek az általam megállapított határidőn belül eleget kell tenni.

### *II. A vizsgált alapjog 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 megállapított és ismertetett tényállás szerint a jegyzőtől tájékoztatást kértem annak érdekében, hogy a szóban forgó állampolgári panaszról megalapozottan foglalhassak állást. Megkeresésemre – többszöri sürgetés ellenére – választ nem kaptam.

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. 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 hivatkozott szakasz (2) bekezdése alapján *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 a jegyzőt, akinek válaszadási kötelezettsége ugyancsak a törvényen alapul. A jegyző azonban kérésemet többszöri megkeresésemre sem teljesítette.*

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. Ha 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 a jegyzőhöz intézett megkereséseim teljesítésének elmaradása sértette a vizsgálati jogosultságomat, és akadályozott alkotmányos jogköröm gyakorlásában, így önmagában okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő sérelmet.*

### **Intézkedésem**

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Heves Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját* Kápolna község jegyzője mulasztásának kivizsgálására, és annak eredményétől függően – különös tekintettel a megkeresésemben foglaltak teljesítésére – a szükséges intézkedések megtételére.

Budapest, 2013. március

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-7048/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Ottrok Viktória

**Az eljárás megindítása**

A panaszos Óbuda-Békásmegyer Közterület-felügyeletének parkolási 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 Óbuda-Békásmegyer Közterület-felügyeletének igazgatójától.

**Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- 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) bek.)

**Alkalmazott jogszabályok**

- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.)
- 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.)
- 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 panaszos beadványában előadta, hogy 2012. július 16-án kelt levelében arról tájékoztatta Óbuda-Békásmegyer Közterület-felügyelete (a továbbiakban: Közterület-felügyelet), hogy 2012. június 30-án tiltott helyen várakozott, ezért távollétében 30.000 Ft közigazgatási bírságot szabtak ki vele szemben. A panaszos azt sérelmezte, hogy a bírságról szóló tájékoztató

levélben nem tájékoztatták jogorvoslati lehetőségeiről, csupán arról, hogy a bírság összegének megváltoztatására és elengedésére nincs lehetőség, valamint arról, hogy a bírság meg nem fizetése esetén végrehajtási eljárást indítanak vele szemben.

Az ügyben megkerestem a Közterület-felügyelet igazgatóját, aki válaszában arról tájékoztattott, hogy a bírság kiszabásáról szóló nyomtatványt az intézkedő közterület-felügyelő kihelyezte a jármű szélvédő üvegére, a panaszos így értesül(hetet) a közigazgatási bírság kiszabásáról, és az azt követő eljárásról, továbbá, a Kkt. 20. § (4b) bekezdésének megfelelően a bírságotól szóló tájékoztatást és a befizetéshez szükséges csekkszelvényt is postázták a részére.

A panaszosnak küldött tájékoztató nyomtatványon a következő szöveg szerepel: *„A fent közölt közigazgatási bírságot – ha ennek feltételei rendelkezésre állnak – bankkártyával a helyszínen meg lehet fizetni, ellenkező esetben 30 napon belül, a mellékelt csekkszelvényen kell megfizetni. Amennyiben a közigazgatási bírságot a nyitva álló határidőn belül nem fizeti meg, akkor adók módjára történő végrehajtás szabályai szerint érvényesítem. Amennyiben 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 hivatkozással az illetékes Bíróságtól kérheti. A bíróság a pert tárgyaláson kívül bírálja el, azonban a felek kérelmére tárgyalást tart, melyet az ügyfél a keresetlevélben kérhet, melynek elmulasztása miatt igazolásnak nincs helye.”*

A panaszos a bírságról szóló értesítés átvételét követően 2012. augusztus 8-án kelt, a Közterület-felügyelethez eljuttatott levelében többek között a jogorvoslati lehetőségeiről való tájékoztatás hiányát kifogásolta. Válaszként a Közterület-felügyelet ismét felhívta a figyelmét arra, hogy a közigazgatási bírság megfizetésére a szabályszegést követően a postai úton megküldött, csekkszelvényvel ellátott felszólító levél kézhezvételétől számított 30 nap áll rendelkezésére. Amennyiben a közigazgatási bírságot a nyitva álló határidőn belül nem fizeti meg, akkor a Közterület-felügyelet az elkövetés helye szerint hivatalból eljárást indít.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **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.

### **A vizsgált alapjogok és elvek 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 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 alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

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, 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. [56/1991. (XI.8.) AB. hat.] 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 eljárési 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).

*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).

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 alkotmánybíróági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.” [Vö. 22/2012. (V. 11.) AB határozat]

### **Az ügy érdemében**

A közúti forgalomban történő ellenőrzéssel kapcsolatban a Kkt. a panaszos bírságolása idején hatályos változata a következőket mondta ki:

20. § (4a) A közúti forgalomban történő ellenőrzés során, ha a 20. § (1) bekezdés k) 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. [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”) ke) a vasúti átjárón való áthaladásra, kf) a járművel történő megállásra és várakozásra, kg) a behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra kh) az autópálya leálló sávjának igénybevételére.]

(4b) A közúti forgalomban történő ellenőrzés során, ha az (1) bekezdés kf) és 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.

Panaszos a Kkt. 20. § (1) bekezdésének kf) pontjában foglaltakat (a járművel történő megállásra és várakozásra vonatkozó szabályokat) szegte meg, így a Közterület-felügyelet a bírságról szóló csekket, illetve tájékoztatót a jogszabályban meghatározottak szerint postázta a címére. A tájékoztatóban az szerepelt, hogy amennyiben panaszos a bírságról szóló csekket 30 napon belül nem fizeti be, akkor a Közterület-felügyelet adók módjára történő végrehajtás szerint érvényesíti azt. Csakhogy 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 eljárást az egyébként irányadó rendelkezések szerint kell lefolytatni.

*Fentiek értelmében tehát nem helytálló a Közterület-felügyelet hivatkozása, miszerint a csekk 30 napon belüli meg nem fizetése esetén nyomban az adók módjára történő végrehajtás szabályai szerint érvényesítheti a bírságot.* Ebben az esetben kezdeményeznie kell az arra hatáskörrel rendelkező szervnél a közigazgatási hatósági eljárás lefolytatását, melynek keretében lehetősége nyílik panaszosnak – amennyiben vitatja a bírság jogosságát – akár bizonyítási indítvány előterjesztésére is, és természetesen igénybe veheti az eljárás során a jogorvoslati lehetőségeit, vagyis fellebbezhet.

A bírságolás idején a Kkt.-hez kapcsolódó végrehajtási rendelet ugyan nem fejtette ki részletesen a bírság meg nem fizetése, valamint el nem ismerése esetére vonatkozó eljárást, 2012. augusztus 24-i módosítással azonban a Rendelet kibővült a következővel:

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.*

Az, hogy panaszos bírságot idején a Rendeletben még nem szerepeltek ilyen részletesen a bírságot írányadó eljárásai szabályok, nem jelenti azt, hogy a Közterület-felügyelet a bírság meg nem fizetése esetén adók módjára történő végrehajtás szabályai szerint érvényesíthette volna azt. A Ket. 126. § (1) bekezdése szerint ugyanis a hatóság pénzfizetésre vonatkozó döntése akkor végrehajtható, ha a döntés jogerőre emelkedett, és a teljesítésre megállapított határidő vagy hatánap eredménytelenül telt el. Tekintettel arra, hogy a Közterület-felügyelet tájékoztató levele nem alakszerű hatósági döntés, nem is emelkedhet jogerőre, így nincs is lehetőség annak a végrehajtására.

Álláspontom szerint az sem egyértelmű, hogy a Közterület-felügyelet második levelében hivatkozott *„Amennyiben a közigazgatási bírságot a nyitva álló határidőn belül nem fizeti meg, akkor a Közterület-felügyelet az elkövetés helye szerint hivatalból eljárást indít.”* fordulat mit jelent. A panaszos számára sem derült ki ebből világosan, hogy ez egy esetleges közigazgatási hatósági eljárás megindítására utal.

Fentieken túl arra sem hívta fel a Közterület-felügyelet a panaszos 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 panaszos alappal érezhette úgy, hogy megfosztották jogorvoslati lehetőségeitől, hiszen a Közterület-felügyelet csupán arról tájékoztatta, hogy vagy befizeti a bírságot, vagy adók módjára történő végrehajtást kezdeményeznek vele szemben, továbbá arról, hogy a bírság összegének elengedésére vagy csökkentésére nincs lehetőség. A Közterület-felügyelet tehát nem tájékoztatta helyesen, világosan és érthetően panaszost 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, valamint elengedésére nincsen lehetősége a Közterület-felügyeletnek, továbbá arról, hogy meg nem fizetés esetén adók módjára történő végrehajtás szabályai szerint érvényesíti a követelést.*

*Fentiek alapján megállapítom, hogy az Óbuda-Békásmegyer Közterület-felügyelet 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.*

## **Intézkedésem**

Tekintettel arra, hogy a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 2012. április 15-i hatálybalépésével a KRESZ megállásra és várakozásra vonatkozó rendelkezéseinek megsértését a jogalkotó kivette a közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegések közül és szabálysértéssé nyilvánította, a jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság bekövetkeztének jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. § alapján felkérem Óbuda-Békásmegyer Közterület-felügyeletének a vezetőjét, intézkedjen annak érdekében, hogy a Közterület-felügyelet a

bírságotól tájékoztató levelében teljes körűen ismertesse ügyfeleivel az őket megillető jogorvoslati lehetőségeket.

Budapest, 2013. február

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-7050/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Bódis Cecília

**Az eljárás megindítása**

Hivatalomhoz érkezett beadványban a neve elhallgatását kérő panaszos arról számolt be, hogy a nagykanizsai Fogytékkal Élők Integrált Intézményének két lakója rendkívül méltatlan körülmények között él, indokolatlanul bezárva tartják őket, és általános gyakorlat, hogy a gondozottak költőpénzéből követhetetlen beszerzéseket hajt végre az intézmény. Tekintettel arra, hogy az ügyben alapjogokat érintő visszásság gyanúja merült fel, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot rendeltem el. Annak keretében vizsgálat lefolytatására kértem a panasszal érintett intézmény szakmai felügyeletét ellátó Zala Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalát, és helyszíni vizsgálata során győződjön meg arról, hogy az ellátottak jogai sérelmet szenvednek-e.

**Az érintett alapvető jogok és alapelvek**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: (Alaptörvény B cikk) (1) „*A 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 testi és lelki egészséghez való jog: (Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) „*Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.*”)
- A tulajdonhoz való jog (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés „*Mindenkinek joga van a tulajdonhoz...*”)

**Az alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye (Alaptörvény)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szt.)
- A szociális szolgáltatók és intézmények működésének engedélyezéséről és ellenőrzéséről szóló 321/2009. (XII. 29.) Korm. rendelet
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevételéről szóló 9/1999. (XI. 24.) SzCSM rendelet
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)

**A megállapított tényállás**

A tényállást a Zala Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala (a továbbiakban: Hivatal) által megküldött tájékoztatás és a panasz tartalma alapján állapítottam meg. Az intézmény működési kereteit jelentő dokumentumokból<sup>1</sup> a *jelentésem szempontjából lényeges adatokat emeltem ki.*

A panaszos előadta, hogy az intézményben bezárva és elkülönítve él két ellátott, akiknek orvosilag indokolatlan az elkülönítése, és sérti emberi méltóságukat is. A panaszos egyiket

lefogyott és legyengült állapotban látta. 2011-ben két tüzeset is történt az intézményben, csak a szerencsén múlt, hogy a bezárt ellátottak megmenekültek. Súlyos problémákról számolt be a pénzkezeléssel kapcsolatban is; az ellátottak költőpénzéből vásároltak háztartási gépet, illetve ünnepekre, utazásokra fordították, szinte ellenőrizhetetlen az elszámolás.

A korábbi intézményvezetőt ugyan leváltották, de az új sem számolta fel teljes mértékben a helytelen gyakorlatot; a panaszos szerint a szakmai irányítás továbbra is megoldatlan. Felkérésemre a Hivatal munkatársai 2012. október 26-án, november 6-án és 9-én helyszíni ellenőrzést végeztek az intézményben.

#### *1. Az Intézmény általános működése, személyi, tárgyi feltételei, szolgáltatásai*

A Nagykanizsa Megyei Jogú Város fenntartásában működő Fogyatékkal Élők Integrált Intézménye a hivatal által – legutóbb XX-C-100/1039-2/2012. számon – kiadott határozatlan idejű működési engedély alapján, Nagykanizsa Megyei Jogú Város közigazgatási területén az alábbi szolgáltatásokat nyújtja:

- támogató szolgáltatás,
- fogyatékos személyek nappali ellátása (20 férőhely),
- fogyatékos személyek gondozóháza (10 férőhely),
- fogyatékos személyek otthona (50 férőhely).

A beadványban foglaltak megalapozottságának kivizsgálására a helyszíni vizsgálatot a Hivatal munkatársai előzetes értesítést követően végezték el, mely során a 2011. és 2012. évi ellátotti és intézményi dokumentumokat vizsgálták, helyszíni bejárást végeztek, illetve ellátotti, dolgozói interjúkat készítettek. Az ellenőrzések során kérdéseikre az intézmény jelenleg megbízott vezetője, a szociális ügyintéző és a gazdasági titkár adott válaszokat.

A Hivatal a panasz kivizsgálásával egyidejűleg, a szociális szolgáltatók és intézmények működésének engedélyezéséről és ellenőrzéséről szóló 321/2009. (XII. 29.) Korm. rendelet 11. § (1) bekezdése alapján<sup>2</sup> az integrált intézmény hatósági és szakmai ellenőrzésére hivatalból eljárást indított, mely során szakhatóságként megkereste az illetékes népegészségügyi kistérségi intézetet, illetve kirendelte az illetékes szociális módszertani intézményt (az integrált intézmény ellenőrzése a hivatal ellenőrzési ütemterve alapján 2013. évben lett volna esedékes). A hatósági, szakmai ellenőrzés jelentésem kiadásakor még folyamatban volt.

Az integrált intézmény bentlakást nyújtó ellátásaiban a vizsgálat napján 60 fő részesült, melyből 4 fő nem állt gondnokság alatt, 4 fő korlátozó, 52 fő cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt állt. A gondnokság alatt lévő ellátottak közül 32 főnek hozzátartozói gondnoka, 24 főnek hivatásos gondnoka volt. Az intézmény bejárásakor az ellátottak közvetlenek voltak, ruházatuk, személyi higiéniájuk rendezett volt. Az ellátottakat egy-, két-, három- és négyszemélyes szobákban helyezték el.

*Tárgyi feltételek:* Az intézmény épülete a város családi házas övezetében, a belvároshoz közel helyezkedik el, tömegközlekedési eszközzel könnyen megközelíthető. Az intézménynek helyt adó épületet 2000-ben újították fel, építészeti megoldása teljesen alkalmassá teszi a fogyatékos személyek ellátására (teljes körűen akadálymentesített). Az épület kétszintes, a földszinti részen helyezték el a Fogyatékos Személyek Gondozóházát, a Támogató Szolgálat irodáját és a Fogyatékos Személyek Nappali Intézményét, az emeleti részen kapott helyet a Fogyatékos Személyek Otthona. Az épület szintjei között az akadálymentességet lift biztosítja.

Az intézmény lakószobái, közösségi- és kiszolgáló helyiségei mind számukban, mind méretükben megfelelnek a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendeletben (továbbiakban: Szakmai rendelet) foglaltaknak.<sup>3</sup> Az intézmény lakószobáinak felszereltsége és berendezési tárgyai alkalmasak a fogyatékos személyek ellátására. A Hivatal munkatársai azt tapasztalták,

hogy az intézmény tiszta, rendezett és a Szakmai rendeletben előírt követelményeknek megfelelő környezetet biztosít az ellátottaknak.

Az *intézményi dokumentáció* megfelelő, az intézmény rendelkezik a Szakmai rendelet 5. § (1) bekezdésében előírt alapdokumentumokkal (működési engedély, alapító okirat, szervezeti és működési szabályzat, szakmai program, házirend, munkaköri leírások, egyéb a Szakmai rendelet 1. számú mellékletében előírt szabályzatok). Az intézmény fent leírt alapdokumentumait az intézmény vezetője 2012-ben teljes körűen felülvizsgálta, a fenntartó jóváhagyásával aktualizálta. Az intézmény ellátotti dokumentációjának<sup>4</sup> ellenőrzése során a Hivatal munkatársai megvizsgálták a Szakmai rendeletben és egyéb jogszabályokban előírt, ellátottakról kötelezően vezetett dokumentumokat, nyilvántartásokat. Megállapították, hogy az intézményben vezetnek ezeket, ugyanakkor *időrendben nem rendezettek*, egy-egy ellátott életútja nehezen nyomon követhető. Ezt a problémát már az intézmény 2011. évi ellenőrzése során észlelték és az akkori intézményvezetőt kötelezték a dokumentációk rendezésére.

Az intézménybe jelentkezők a kérelmet a kötelező formanyomtatványon nyújtják be a szükséges mellékletekkel együtt, melyet a szociális ügyintéző nyilvántartásba vesz. A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevételeéről szóló 9/1999. (XI.24.) SzCSM rendelet 4. és 10. §-ában előírt előgondozási folyamat mindkét szakaszát elvégzik, dokumentálják. Az intézményi jogviszonyt megalapozó megállapodás megfogalmazása sablonos, nem egyénre szabott. 2012-ben az akkori intézményvezető felülvizsgálta és javított a korábbi egyszerű megállapodás-formán. A dokumentumok vezetése, nyilvántartása megtörténik, de *pontatlanság, rendezetlenség tapasztalható*, mely nehezíti az intézmény szakmai munkájának átláthatóságát.

#### *Személyi feltételek:*

Az intézmény által a vizsgálatot végzők rendelkezésére bocsátott adatok alapján az integrált intézmény ápoló, gondozó tartós bentlakást nyújtó intézményi ellátás keretében 50 fő felnőtt korú fogyatékkal élő személy teljes körű ellátását biztosítja az alábbi személyi feltételekkel:

1 fő intézményvezető	A Szakmai rendeletben előírt kötelező létszám 1 fő,
1 fő részmunkaidős intézményi orvos	előírt kötelező létszám 100 férőhely alatt heti 4 óra (az intézmény szerződésben áll egyéb szakorvosokkal is),
1 fő vezető ápoló	előírt kötelező létszám 100 férőhely felett 1 fő
17 fő ápoló, gondozó	előírt kötelező létszám 50 férőhelyre 15 fő
1 fő szociális munkatárs	előírt kötelező létszám 1 fő
2 fő fejlesztő pedagógus	előírt kötelező létszám 2 fő
1 fő szociális ügyintéző	előírt kötelező létszám 100 férőhely felett 1 fő
1 fő szabadidő szervező	a rehabilitációs intézményi ellátásnál ajánlott létszám
1 fő foglalkoztatás szervező	A rendeletben a rehabilitációs intézményi ellátásnál ajánlott létszám
1 fő foglalkoztató	A Szakmai rendeletben nem előírt létszám

A Szakmai rendelet 2. számú mellékletében előírt *kötelezően alkalmazandó* szakdolgozói létszám-feltételeknek az intézmény megfelel.

A fentiekén túl a Szakmai rendeletben a fogyatékos személyek ápoló, gondozó otthonában az ajánlott szakmai létszámok között szerepel a mozgásterapeuta, ugyanakkor a vizsgálat idején az intézményben *nem foglalkoztattak gyógytornászt*. A megbízott intézményvezető tájékoztatása szerint 2009-ben és 2010-ben az ellátotti zsebpénz terhére gyögmasször járt az ellátottakhoz.

*A Hivatal vizsgálatot végző munkatársainak megállapítása szerint, szakmailag kifogásolható, hogy a rehabilitációs intézményi ellátás esetén ajánlott létszámokat feltöltötték, így túlzóan erősítették az intézményben a foglalkoztatást és nem adtak teret, az amúgy akár mozgásukban is sérült fogyatékkal élő személyek életminőségének javításához.*

Az integrált intézmény átmeneti elhelyezést nyújtó ápoló, gondozó otthoni elhelyezés keretében 10 fő felnőtt fogyatékos személy teljes körű ellátását biztosítja a következő személyi feltételekkel: 1 fő vezető ápoló, mely a Szakmai rendeletben nem előírt létszám, továbbá 1 fő részmunkaidős intézményi orvos – a Szakmai rendeletben előírt kötelező létszám heti 2 óra (az intézmény szerződésben áll egyéb szakorvosokkal is) – 4 fő ápoló, gondozó, a Szakmai rendeletben előírt kötelező létszám 100 férőhelyre vetítve 16 fő. A Szakmai rendeletben előírt kötelező létszám 50 férőhelyre vetítve 1 fő szociális, mentálhigiénés munkatárs.

A fogyatékkal élők átmeneti elhelyezését biztosító intézményi ellátás esetén a szociális, mentálhigiénés munkatársi feladatokat a tartós bentlakást nyújtó ellátásban alkalmazott szakdolgozó látja el. *A fentiekben leírtakhoz kapcsolódóan – a vizsgálatot végzők szerint – szakmailag javasolt a foglalkoztatott szakember létszámot átgondolni.*

Az intézményvezető osztott munkakörben látja el a vezető feladatait mindkét ellátási típusban, ez szakmailag elfogadható, hiszen munkáját mindkét ellátás esetén a vezető ápolók segítik. Az intézmény életében az elmúlt két évet tekintve 3 személy váltotta egymást az intézményvezetői munkakörben. A lakókkal és dolgozókkal végzett interjúból kiderült, hogy ez egyáltalán nem volt jó hatással az intézmény életére: a 2011-ben foglalkoztatott intézményvezető és a 2012-ben öt követő új vezető attitűdje jelentősen eltért, ezt mind a lakók, mind a dolgozók nehezen élték meg. A leváltott intézményvezető a mai napig szociális, mentálhigiénés munkatársi munkakörben az intézményben dolgozik. A 2012. január 1. napján kinevezett intézményvezető 2012. július 31. napjától tartós táppénzen van, felmondását benyújtotta a fenntartónak.

Az intézmény fenntartó tájékoztatása alapján az intézményvezetői munkakör betöltésére új pályázatot írtak ki, melynek elbírálására 2012. november 30. napjáig került sor, addig az intézményvezetői feladatokat az általános és szakmai helyettesítéssel megbízott mentálhigiénés csoportvezető látta el.

Az integrált intézmény személyi feltételeinek vizsgálata során, a Szakmai rendelet 3. számú melléklete alapján, áttekintették a szakdolgozók végzettségét is. A jelenleg megbízott intézményvezető szakvizsgázott szociális munkás, gyógypedagógus, konduktor, tehát az intézményvezetés szakmai feltételeinek személyében megfelel. A többi szakdolgozó végzettsége szintén megfelel a Szakmai rendelet 3. számú mellékletében előírtaknak, kivétel a tartós bentlakásos intézményi ellátás esetén a szociális, mentálhigiénés munkakörben alkalmazott szakdolgozó, akinek a végzettsége szociális menedzser, *mely nem felel meg az előírt képesítések egyikének sem, ezért javasolt a munkakörök elosztásának újragondolása.* Az intézmény szakdolgozóinak működési nyilvántartásba vétele megtörtént, regisztráltak a központi továbbképzési nyilvántartási rendszerben és rendszeresen vesznek részt továbbképzéseken, szakmai napokon.

#### *Pénzügyi feltételek*

Az intézményfenntartó a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (továbbiakban: Szt.) 115. §-ában leírtaknak megfelelően végezte a szolgáltatások vonatkozásában az önköltségszámítást, és a szociális szolgáltatásokról, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti ellátásokról szóló 10/2005. (III. 7.) számú rendeletében előírta a számított intézményi térítési díjakat (2012. április 1. napjától a Fogyatékos Személyek Otthona havi intézményi térítési díja 135 300 Ft, a Fogyatékos Személyek Gondozóháza havi intézményi térítési díja 114 900 Ft).

A személyi térítési díjak megállapítása a jogszabályi előírásoknak megfelelően történt. E díjak számításánál az Szt. 117/A. § (1) bekezdésében előírt költőpénz összege minden esetben megmaradt, az intézmény kiegészítésére nem volt szükség, ezt a helyszínen szűrőpróbaszerűen ellenőrzött esetek is alátámasztották.

Az intézményvezető tájékoztatta az ellátottakat az intézményi térítési díj összegéről, a szolgáltatási önköltségről, a személyi térítési díj összegéről, a fizetési kötelezettségről, a távollét esetén történő számítási szabályokról és a jogorvoslati lehetőségről. Az Szt. 117. §-ában leírtak alapján az ellátott személyi térítési díját a fogyatékos személyek otthonában az ellátott készpénzvagyona, vagy ingatlan vagyona terhére ki kell egészíteni az intézményi térítési díj összegére. Amennyiben az ellátottnak se készpénzvagyona, se ingatlan vagyona nincs, akkor a tartásra köteles, képes hozzátartozója, vagy más személy vállalhatja. Az ellátottak havi jövedelme jellemzően nagyon alacsony, jelentős ingatlan vagyonnal nem rendelkeznek, azonban 7 fő esetében a készpénzvagyon terhére egészítik ki havonta a személyi térítési díjat. A készpénzvagyon akkor terhelhető, ha a személyi térítési díj felülvizsgálatakor az ellátott rendelkezésére álló készpénzvagyonának összege meghaladja az adott évben az intézményi térítési díj éves összegét; ez az előírás megvalósul az intézményi gyakorlatban.

A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások térítési díjáról szóló 29/1993. (II. 17.) Korm. rendelet 3. számú mellékletében előírt „Térítési díj nyilvántartási törzslap”-ot és a rendelt 4. számú melléklete szerinti „Gondozási és ételmezési napok számának nyilvántartását” is vezetik. A nyilvántartások naprakészek, azonban a térítési díj fizetés során keletkező *hátralék fizetés nyilvántartása nem megfelelő formában történik.*

Az intézményben a térítési díj fizetések nyomon követése érdekében a 29/1993. (II. 17.) Korm. rendelet 31. § (3) bekezdés alapján a keletkezett hátralékról, a behajtás érdekében megtett intézkedésekről az intézményvezető negyedévenként köteles tájékoztatni a fenntartót.

Ezzel szemben az intézményben nem tájékoztatták a fenntartót, és a behajtás érdekében sem tettek semmit. A fenntartó 2012. június 26. napján végzett pénzügyi revíziója során ezt a hiányosságot feltárta és kötelezte az intézményvezetőt az elmulasztott kötelezettség végrehajtására, ez jelentésem elkészítésekor folyamatban volt.

Az intézményben a térítési díj számítását, nyilvántartást, ellenőrzést a 2008. szeptember 1. napján kelt „Belső Szabályzat Térítési díj Ellenőrzéséről” című szabályzat alapján végzik. A gyakorlatban a szociális ügyintéző vezeti a kötelező nyilvántartásokat, kezeli a hátralékokat, az intézményvezető pedig negyedévente ellenőrzi a munkáját.

Összességében megállapítható, hogy az intézményben a térítési díj számításokat, értesítéseket, nyilvántartásokat a jogszabályban előírt módon vezetik, *azonban a térítési díj fizetés során keletkezett hátralékokat nem kezelik.*

#### *Az intézmény által nyújtott szolgáltatások köre*

Az integrált intézmény az Szt. 45.-58. §-aiban előírt szolgáltatásokat a teljes körű ellátás biztosítása érdekében az ellátottak számára megfelelő formában, mennyiségben biztosítja.

A helyszíni bejárásakor a megbízott intézményvezető bemutatta az intézményben raktározott textíliát, ruházatot, lábbeli és pipere eszköz készletet. Elmondása alapján a bemutatott készlet tartalmazza az intézményi és ellátotti tulajdont, a kettőt elválasztva bemutatni viszont nem tudta. Az intézményi textíliákról, ruházatról és lábbelikről vezetett leltárkészlet, valamint az ellátottak személyi leltárja sem segítette ezt pontosan tisztázni.

Az étkeztetést a fenntartó tulajdonában lévő, de üzemeltetésre külső cégnek átadott konyhán keresztül biztosítják, az intézményben csak melegítőkonyha található. Az étkeztetés vonatkozásában 2012. év második felétől fenntartói döntés következtében változás történt, az addigi megfelelő minőségű és mennyiségű étkeztetést biztosító cég munkáját egy új vette át.

Az ellátottakkal végzett interjúból egyértelműen megállapítható, hogy a jelenleg kapott étel nem hasonlítható össze a korábbi étel *minőségével és mennyiségével*, ezt jelezték a megbízott intézményvezetőnek, aki elmondása szerint szóban többször jelezte ezt a konyhát működtető cégnek és a fenntartónak. A jelzések hatására az étel mennyiségében pozitív elmozdulás látszik.

Az intézmény által nyújtott egészségügyi-, mentálhigiénés ellátás valamint a szocioterápiás foglalkoztatás gyakorlati megvalósulásának és az intézmény Szakmai programjában megfogalmazottakkal való összhangjának szakmai szempontú vizsgálata jelentésem kiadásakor még nem fejeződött be.

## *2. A konkrét panaszok megalapozottságának vizsgálata*

**1.** Az integrált intézmény helyszíni ellenőrzésének első napján a Hivatal munkatársai előzetes értesítést követően érkeztek meg. Az intézmény bejárásakor nem tapasztalták a bezárás tényét, de láttak két súlyosan, halmozottan sérült fogyatékos személyt (láthatóan sovány testalkatúak mindketten), külön-külön egyszemélyes szobákban elhelyezve ingerszegény környezetben. A megbízott intézményvezető elmondása alapján, rájuk kiemelt figyelmet fordítanak, az intézményben hatályban lévő „Korlátozó Intézkedések Szabályzatában” leírt korlátozó intézkedésre velük szemben nem volt szükség.

A vizsgálatot végzők az ellenőrzés többi napján is végeztek spontán intézménybejárást, egy alkalommal a két ellátott ajtaja be volt zárva. A megbízott intézményvezető a helyzetre vonatkozóan az alábbiakat mondta el:

*„Mindkét ellátott a súlyos fogyatékosága mellett agresszív magatartást tanúsít önmaga, a többi ellátott és a gondozónők irányába. Az intézményben a gondozónők három műszakos beosztásban dolgoznak, négy gondozási egységre lebontva. Nappali műszakban szintenként két gondozónő látja el az ellátottakat, délután és éjszaka szintenként egy-egy gondozónő felügyel rájuk. Tapasztalataik szerint féltő, hogy ha a két súlyosan fogyatékos személy elhagyná a lakószobáját, maradandó kárt tudnának okozni maguknak, másoknak, ezért a gondozónők fokozottan figyelnek rájuk, de ha az épület más részén akad tennivalójuk, akkor „néha” becsukják a lakószobák ajtaját.”*

### *Az intézményi szabályozás a korlátozó intézkedések vonatkozásában*

A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal Szociális Főosztálya által 2010-ben végzett ellenőrzés során feltárt hiányosságnak köszönhetően a korábbi intézményvezető elkészítette az első, ilyen helyzetekben alkalmazható szabályzatot. Az ellenőrzéskor az intézményben csak másolati példányt tudtak bemutatni, melyen nem szerepelt az elkészítés, *hatályba lépés dátuma, viszont a hatálya visszavonásig érvényes, továbbá csak az intézményvezető aláírása szerepel rajta. A szabályzat tartalmazza az Szt. 94/G. §-ában előírt eljárási szabályokat, viszont a Szakmai rendelet 6. számú mellékletében előírt, kötelező dokumentáció nem képezi a szabályzat mellékletét.*

A Korlátozó intézkedések alkalmazásáról szóló szabályzaton az intézmény pszichiáter szakorvosának neve is szerepel, az aláírása viszont hiányzik. Ebben a szabályzatban már megtalálható a jogszabály által előírt, ilyen esetekben kötelezően vezetendő dokumentáció és a benne foglalt eljárási szabályok is megfelelnek a Szakmai rendeletben és az Szt.-ben előírtaknak.

A megbízott intézményvezető elmondása szerint a szabályzat alkalmazására egy esetben volt szükség, melyről a szabályzatban előírt eljárást követve a megfelelő dokumentációt elkészítették, szabályszerűen jártak el. Az eset nem a fent említett két ellátottat érintette.

Az ellenőrzés keretében a Hivatal munkatársai ellátotti interjúkat is végeztek, mely során gondnokság alatt nem álló, térben és időben tájékozott ellátottakat kérdeztek (3 fő). *Az ellátotti interjúk során kiderült, hogy a panaszbeadványban említett két ellátott esetében régóta és*



*gyakran alkalmazzák az ajtó bezárásával történő fizikai korlátozást, tehát a Hivatal munkatársai igazoltnak tekintették, hogy a korlátozó intézkedések valóban megtörténtek.*

A helyzet megoldására a Hivatal két lehetőséget lát, egyrészt az ellátottaknak segíteni a speciális igényeikhez jobban igazodni képes intézménybe történő áthelyezéssel, másrészt, ha ez nem jöhet szóba, akkor az intézmény pszichiáter szakorvosával és az ellátottjogi képviselővel egyeztetve megfelelően dokumentálva lehet alkalmazni a korlátozó intézkedést, úgy, hogy eközben az ellátottak emberi méltósága ne sérüljön.

2. Az intézmény ellátotti pénzkezelésének áttekintéséhez az ellenőrzés első napján a 2011. és 2012. évi ellátotti költőpénz kezelését igazoló számlákat, bizonylatokat, az ellátottak személyi leltárját, a pénztárkönyvet, valamint a pénzkezeléshez kapcsolódó szabályzatokat, vezetői utasításokat és a fenntartó által végzett pénzügyi revíziókról készült jelentéseket vizsgálták. A dokumentumok áttekintése során felmerült kérdésekre a szociális ügyintéző, a gazdasági titkár és a megbízott intézményvezető adott választ. Amikor a szűrőpróbaszerűen kiválasztott tételeket a vizsgálatot végzők próbálták végig vezetni a nyilvántartáson, akkor azt tapasztalták, hogy nehezen nyomon követhető, és a felmerült kérdésekre nem tudott egyértelmű válaszokat adni. Az intézmény pénzkezelési gyakorlatának teljes körű áttekintése érdekében ezt követően bevonták a 2011. és 2012. évi dokumentumokat. A dokumentumelemzés során a Hivatal munkatársai a vizsgált időszakban az ellátottak költőpénzének elköltését igazoló számlákról havi lebontásban a vásárolt termékek típusa szerint részletes kimutatást készítettek. Eszerint kiegészítő élelmiszerekre és pipere termékekre költöttek nagyrészt.

2.1. A kiegészítő étkezésre az intézményvezető elmondása szerint azért van szükség, mert az ellátottaknak sohasem elég az intézmény által adott étel mennyisége. A megbízott intézményvezető arra a kérdésre, hogy milyen módon mérik fel az ellátottak egyéni igényeit, azt a választ adta, hogy hosszú évek alatt megtapasztalták, hogy az ellátottaknak mire van szükségük.

*Az Szt. 117/A. § (1) bekezdése szerint az ellátottak részére személyes szükségleteik fedezésére szükséges a költőpénzt biztosítani, tehát a felhasználásnak személyre szólónak kell lennie.*

Az igényfelmérés tekintetében 2012-ben az akkori intézményvezető módosított az intézményi gyakorlaton, így a vásárlást megelőzően a vásárlást lebonyolító munkatársnak előzetesen le kellett írni az igényeket, de ez a leírás sem tekinthető személyre szólónak, hiszen nem volt mögötte az ellátottak egyéni igénye.

Az ellátotti interjúkból *megállapíthatóan*, valóban fontos számukra ez a kiegészítő étkezés, azt is tudták, hogy az intézmény az ő költőpénzükből szerzi be az élelmiszert. Elmondásuk szerint az uzsonna mindig változatos, hol egy adag gyümölcsöt, hol egy felvágottas szendvicset, zsíros kenyeret vagy tojásrántottát kaptak.

2.2. A kimutatás alapján az intézmény 2011-ben 873 467 forintot költött pipere termékekre (szappan, tusfürdő, sampon, borotva, borotvahab, intimbetét, fogkefe, fogkrém, kézkrém, testápoló), ez ellátottanként 1213 forint havonta, 2012-ben ez az összeg 176 629 forint, amely ellátottanként havi 245 forintot jelent.

Az intézmény a teljes ellátás körében a Szakmai rendelet 49. §-a alapján *„a bentlakásos intézmény a textíliával való ellátás keretében, valamint a személyi higiéné biztosítása érdekében ellátottanként három váltás ágyneműt, a tisztálkodást segítő három váltás textíliát, valamint a tisztálkodáshoz szükséges anyagokat, eszközöket szükség szerint biztosítja.”*

Az integrált intézmény fenntartó által jóváhagyott Házirendjének IX. 3. pontja alapján az ellátott tisztálkodó szereit, eszközeit az intézmény biztosítja, de használhatja saját eszközeit. Az intézmény közvetlenül is segítheti a saját tisztálkodó eszközök beszerzését. A tisztálkodó szerek

és eszközök összetételéről, mennyiségéről az intézményvezető az ellátott igényeinek ismeretében dönt.

A Hivatal munkatársai az ellátotti költőpénz pipere termékekre történő felhasználásnak vizsgálatához az intézmény által, a vizsgált időszakban beszerzett pipere termékekről kiállított számlákat tekintették át, melynek összesítése alapján megállapítható, hogy az intézmény 2011-ben nem költött pipere termékekre, 2012-ben pedig 351 035 forintot költött, amely összeg ellátottanként havonta 488 forintot jelent.

Az intézmény házirendje és a jogszabály alapján az intézmény kötelezettsége egy alap piperekészletet biztosítása, de ha az ellátottnak egyéni igényük van, úgy azt az intézmény segít beszerezni. A költőpénz felhasználáshoz lefűzött számlák mögött csak 2012-ben volt összesített igényleírás, egyéni igényfelmérés volt nem fellelhető.

A helyszíni bejárás során az intézmény raktárokért felelős munkatársa megmutatta az intézmény pipere készletét, elmondása szerint a bemutatott eszközök az intézmény tulajdonát képezik. Az ellátottak szintén elmondták, hogy az intézmény ad számukra megfelelő mennyiségű pipere terméket, így nekik arra nem kell költeni. Az egyik megkérdezett ellátott elmondta, hogy néha vágya minőségi pipere termékekre, de azt csak a karácsonyi kívánságlistáról kapja meg az intézménytől.

2.3. A kimutatás alapján az ellátottak költőpénzéből 2011-ben 113 372 forintot, míg 2012-ben 976 515 forintot költöttek ruházatra, textíliára, lábbelire (továbbiakban: textíliák). Az intézménytől bekért számlák alapján az intézmény 2011-ben 767 256 forintot, 2012-ben 555 510 forintot költött az intézményi raktárkészlet feltöltésére.

A Szakmai rendelet<sup>5</sup> a textília és a ruházat használatát, pótlásának rendjét részletesen meghatározza.

A helyszíni bejáráskor a vizsgálatot végzők kérték, mutassák be a szűrőpróbaszerűen kiválasztott ellátottak személyi leltárjában megjelenő textíliákat, de ezt egyértelműen nem tudták megmutatni. Az intézményben öt helyen tárolnak textíliákat: az épület padlásterében adománytextíliákat (láthatóan hatalmas készlet, szétválogatás nélkül), két kisebb különálló raktárban az ellátottak által nem használt, de a tulajdonukban lévő textíliákat (nem névre szólóan), egy nagyobb raktárban az intézmény által vásárolt textíliákat szétválogatva (a vizsgálatkor ellátott gondnoka által vásárolt textília is volta raktárban), az ellátottak lakószobájában található szekrényekben (aktuálisan használt textíliák). A látottak alapján megállapítható, hogy az intézmény jelentős textília készlettel rendelkezik, amelyet azonban sem az intézményi leltárból, sem az ellátottak személyi leltárjából felmérni nem lehet. A nyilvántartás zavaros, pontatlan. A vizsgálatot végzők megállapítása szerint, érthetetlen a ruházat, lábbeli és egyéb textíliák ilyen mértékű felhalmozása. Az ellátottak rendezett ruházatot és lábbelit viseltek, elmondásuk alapján az intézménytől is kapnak textíliákat, de a gondnokok segítségével maguk is vásárolnak.

#### *2. 4. Nagy értékű eszköz beszerzés*

A kimutatás alapján 2011-ben az ellátottak költőpénzből az alábbi nagy értékű eszközöket szerezte be az intézmény: kávéfőző gép (99 999 Ft), kávéfőző (10 000 Ft), 3 db heverő (86 400 Ft), 2 db szekrény (36 000 Ft), 1 db négyrészes pad szett (60 000 Ft), 1 db grill sütő (37 990 Ft), 1 db fényképezőgép, memóriakártya, hordozótáska (39 970 Ft), 2 db vízadagoló (49 974 Ft), ballon (26 769 Ft). 2012-ben az ellátotti költőpénzből az alábbi nagy értékű eszközöket szereztek be: 1 db szekrény (10 848 Ft), gipsz öntőformák (66 730 Ft).

A számlák mellé változó ellátotti névsort tűztek – egyenlő arányban visszaosztva a számla értékét – de a dokumentumok mellett ellátotti igény vagy kérelem nem szerepelt

Az ellátottak személyi leltárját áttekintve nem minden esetben vezették fel a résztulajdonlású nagy értékű eszközöket. A helyszíni bejárás során a fenti eszközök nem az ellátottak közösségi vagy lakókörnyezetében voltak, rájuk a tulajdonlás felvezetve nem volt. Az ellátotti interjúk során kiderült, hogy az ellátottak a fenti eszközökre úgy tekintenek, mintha azok az intézmény tulajdonát képeznék.

A fenti beszerzések közül külön ki kell emelni a különösen nagy értékű kávéfőző gépet. Az ellátotti költőpénz kezelésért felelős munkatárs kimutatásokat készített az ellátottak kávé fogyasztási szokásairól, ezen 16 név szerepel. A kávéfőző gép számlája mellé tűzött ellátotti névsorban (10 fő, akik nevében megvásárolták a gépet) szerepel olyan ellátott, aki az intézmény kimutatása szerint nem is fogyaszt kávé.

Az ellenőrzés során készített kimutatás alapján az ellátotti költőpénzből 2011-ben 113 190 forint értékben vásároltak 66 kg, 2012-ben 42 834 forint értékben 25 kg kávé. Továbbá az intézmény a teljes ellátás körében szocioterápiás foglalkozást tart a lakóknak, melyhez az ellátottak vásároltak 66 730 Forint értékben gipszkiöntő formákat.

A tételes kimutatásban sok kisebb értékű eszköz beszerzése is szerepel, amelyek szintén pontatlanok és nehezen követhetők az ellátottak személyi leltárjában. Ezek közül is szükségesnek tartották kiemelni a virágokra költött ellátotti pénzeket: 2011-ben 192 990 forint összegben vásároltak muskátlit, fuksziát, kaspókat, virágföldet, növényvédő szereket, 2012-ben ez az összeg 12 780 Forint volt.

#### *2.5. Ünnepek. kirándulások*

Az áttekintett számlák és kimutatások, valamint az ellátottakkal folytatott interjúk alapján elmondható, hogy az ellátottakat régi intézményi gyakorlat szerint rendszeresen vitték kisebb kirándulásokra, és évente egyszer egy nagyobb nyaralásra is. Az ellátottak elmondták, hogy ezt mindig nagyon várták, szerették, problémájuk nem volt, tudták, hogy a saját pénzüik terhére vesznek részt a kirándulásokon. A kirándulásokon, nyaralásokon – amelyet a szűrőpróbaszerű ellenőrzések során visszaigazoltak – valóban azok az ellátottak vettek részt, akiknek a nevét a számlák mellé felírták.

#### *Az ellátotti költőpénz összetevői*

Az intézmény által készített kimutatáson név szerint feltüntették, hogy egy ellátott havonta mennyi költőpénzzel rendelkezik. Ez – a vizsgálatot végzők szerint – nagyon változó képet mutat, hiszen nem csak a kötelező, Szt.-ben előírt 5700 Forintot tekintik költőpénznek, hanem a családi pótlék és a nyugdíj térítési díj fizetés utáni maradványát, a szocioterápiás foglalkoztatásért kapott munkajutalmat. A havi ellátotti költőpénz legalacsonyabb összege 5700 forint, míg a legmagasabb 60 000 forint, azonban a költőpénz felhasználását igazoló számlák összegét mindig a mellé csatolt ellátotti névsor alapján egyenlő arányban osztották vissza.

A hivatásos és hozzátartozói gondnokok az intézményben hagyják a fent leírt maradványokat, hogy az intézmény az ellátottak egyéni szükségleteit ebből fedezni tudja. A felhasználásról panasz nem érkezett az intézményvezetőhöz.

Az intézmény összesen havonta 567 085 forint ellátotti költőpénzt kezel. A költőpénz elköltést igazoló számlákon látható, hogy az intézmény mindig készpénzzel fizetett., így felmerült, hogy a házi pénztárban milyen összegű készpénzállomány lehet? Ez a megtekintés alapján kb. 3 millió forintra volt tehető. A hatályos Pénzkezelési Szabályzat szerint a pénztár készpénzállomány maximális mértéke 50 000 forint lehet.

#### *A költőpénzkezelés szabályozása*

Az intézményben a 2010. július 20. napján kelt és 2010. július 21. napjától hatályos Pénzkezelési Szabályzat és a teljesítések szakmai igazolásának rendjéről szóló szabályzat alapján végzik az ellátotti költőpénzkezelést. A pénzkezelésért és annak szakmai igazolásáért felelős

személyek: az intézményvezető, általános helyettes, vezető ápoló, szociális ügyintéző. Az ellenőrzésre kijelölt személyt a szabályzatban nem határozták meg.

A megbízott intézményvezető nem adott egyértelmű választ arra a kérdésre, hogy a vásárlásokat ki bonyolította le. A szakmai igazolások és ellenőrzések 2011-ben hiányoznak, 2012-ben láthatóan változott a gyakorlat rendszeres a pénztár ellenőrzés, szakmai igazolások fellelhetőek.

A Pénzkezelési Szabályzat 9. pontja alapján 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 és szolgáltatás is.

A szociális ügyintéző és a gazdasági titkár elmondása alapján az ellátottak a kötelező havi költőpénz feletti maradvány összegét nem névre szóló letét formájában, hanem összességében kezelik, mely ellenkezik a hatályban lévő szabállyal.

A részletes költőpénz felhasználás kimutatásából jól látszik, hogy 2012-ben visszaesett a felhasználás, ez magyarázható az intézményvezető személyében történt változással is, hiszen 2012-ben az akkori vezető igazgatói utasításában pontosította a már hatályban lévő szabályzatot az alábbiakkal: – tárgybéli cselekmény előzetes engedélyhez kötött, – tételes személyre szóló számadás szükséges, – kizárólag egyedi névre szóló vásárlás és felhasználás történhet, – rendezvényeken, kirándulásokon a résztvevők jegyzékét minden esetben mellékelni kell. Az akkori intézményvezető láthatóan érezte, hogy az ellátotti költőpénzkezelés nem nyomon követhető az intézményben, ezt jelezte is a fenntartónak, és fegyelmi eljárást kezdeményezett a szociális ügyintézővel (költőpénzkezelés során 160 465 Ft hiány miatt) és a gazdasági titkárral (térítési díj fizetés ellenőrzése során 1 402 886 Ft értékű hátralék rendezetlensége miatt) szemben, majd a két munkatárs 2012. április 23. napján fegyelmi büntetést kapott.

A fenntartó 2012. június 26. és 27. napján pénzügyi revíziót tartott az intézményben, mely során megállapították, hogy a gondozottak költőpénz kezelésének és nyilvántartásának szabályozása megosztott (Pénzkezelési Szabályzat, Igazgatói Utasítás) a szabályok betartása, illetve betartatása nehézkes, közepes kockázatot jelent a működés tekintetében. Javaslatokat tettek a hibás intézményi gyakorlat felszámolására, melyre az intézmény 2012. július 27. napján intézkedési tervet készített.

*A fenntartó által elrendelt vizsgálat megállapítása szerint, az intézményben kialakult ellátotti pénzkezelés gyakorlata során figyelmen kívül hagyták a jogszabályokban és a saját szabályzatokban rögzített előírásokat, valamint felelőtlenül gazdálkodtak a felügyeletükre bízott gondnokság alatt álló ellátottak magánvagyonával, amellyel súlyos ellátotti jogsérelmet okoztak.*

A Hivatal a hatósági ellenőrzés lezárásával egyidejűleg szociális igazgatási bírságot szabott ki, továbbá megállapításairól tájékoztatta az ügyben nyomozást folytató rendőrséget is.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **1. A hatáskör tekintetében**

Feladat- és hatáskörömet az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (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 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. idézett szabálya alapján a *tartós bentlakásos otthon* közszolgáltatást végző szervek fogalomkörébe tartozik, tehát a tevékenységének vizsgálata ombudsmani hatáskörbe tartozik. A 28. § (1) bekezdés szerint az alapvető jogok biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

## **2. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében**

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. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában 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”*.

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*. 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. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint<sup>6</sup> 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.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján 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.<sup>7</sup> 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. Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tartalmát. Az egészséghez való jog<sup>8</sup> az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint 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.

4. 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. Az Alaptörvény 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. Ahogy azt az Alkotmánybíróság a 64/1993 (XII. 22.). AB határozatában kifejtette „az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben.”

### **3. Az ügy érdeme tekintetében**

Eljárásom során azt vizsgáltam, hogy *az intézmény folytatott-e olyan helytelen gyakorlatot, mely az ellátottak Alaptörvényben biztosított jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz, emberi méltóságához, az egészséghez, valamint a tulajdonhoz fűződő jogaikkal összefüggésben alkotmányos visszásságot, vagy annak közvetlen veszélyét okozta.*

1. Az *ellátottak bezárásával összefüggésben*<sup>9</sup> kapott információk alapján elfogadatlannak tartom azt a gyakorlatot, mely szerint, ha a két súlyosan fogyatékos személy elhagyná a lakószobáját, maradandó kárt tudnának okozni maguknak, másoknak, ezért a gondozónők fokozottan figyelnek rájuk, de ha az épület más részén akad tennivalójuk, akkor „néha” becsukják a lakószobák ajtaját. Korlátozó intézkedés kizárólag az Eütv. 192. §-a (1)-(2) bekezdése esetén, az ott meghatározott magatartások elhárításához szükséges legrövidebb ideig alkalmazható:

Az Szt. 94/G. § (1) alapján az Eütv. 188. § d) pontjában meghatározott betegeket ellátó *valamennyi bentlakásos intézményben* az Eütv. szerinti veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartás tanúsítása esetén a pszichiátriai betegek jogaira vonatkozó rendelkezések figyelembevételével az Eütv. 192. §-át kell alkalmazni az Szt.-ben meghatározott eltérésekkel. Az Eütv. szerinti kezelőorvos feladatait az intézmény orvosa látja el, valamint a korlátozó módszerek, eljárások (a továbbiakban együtt: korlátozó intézkedés) alkalmazását a külön jogszabályban (az 1/2000. SZCSM rendeletben) meghatározott írásos formában kell dokumentálni. Az intézmény orvosának elérhetősége hiányában az intézményvezető által műszakonként kijelölt, a korlátozó intézkedés alkalmazására döntési joggal rendelkező ápoló jogosult az intézkedés elrendelésére, ebben az esetben az intézmény orvosát és az intézmény vezetőjét a korlátozó intézkedés alkalmazásáról haladéktalanul tájékoztatni kell.

Az intézmény orvosa a korlátozó intézkedés alkalmazásáról tájékoztatja az intézmény vezetőjét, akinek 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. A panasz kivizsgálásához és a döntéshez a fenntartó szakértőként pszichiáter szakorvost vesz igénybe.

Több lehetséges és alkalmas korlátozó intézkedés közül azt kell választani, amely az intézkedéssel érintettre a veszélyeztető, illetve közvetlenül veszélyeztető magatartás elhárításához szükséges legkisebb mértékű korlátozással, hátránnyal jár.

*Az intézmény azáltal, hogy esetlegesen, mindenféle konkrét szakmai megfontolás és dokumentáció nélkül korlátozta az ellátottakat, azaz az intézményen belül elkülönítette őket, az egészséghez, emberi méltóságukhoz és jogbiztonsághoz fűződő alapvető jogaikkal összefüggésben visszásságot okozott.*

Az ellátottakat ért jogsérelem orvoslása érdekében a szociális hatóság határozatában kezdeményezett intézkedési javasolataival, megállapításával egyetérték.

2. A Szakmai rendeletben a fogyatékos személyek ápoló, gondozó otthonában az ajánlott szakmai létszámok között szerepel a mozgásterapeuta. A vizsgálat idején az intézményben *nem foglalkoztattak gyógytornászt*, ehelyett az ellátotti zsebpénz terhére járt gyógymasször az ellátottakhoz. Ahogy arra már korábbi jelentéseimben<sup>10</sup> is felhívtam a figyelmet, az élethez és emberi méltósághoz való jog sérelmét nem okozó, *megfelelő szakmai, tárgyi és személyi feltételek megteremtése* – így a jogszabályban előírt, javasolt szolgáltatások személyi feltételeinek a megteremtése is – minden esetben az intézmény és az intézmény fenntartójának feladata.

Álláspontom szerint azzal, hogy *a rehabilitációs intézményi ellátás esetén csupán ajánlott létszámokat feltöltötték, és túlzottan erősítették az intézményben a foglalkoztatást és nem adtak teret az amúgy akár mozgásukban is sérült fogyatékkal élő személyek életminőségének javításához, az intézmény visszásságot okoz az ellátottak egészséghez való jogának érvényesülésével összefüggésben. Az ellenőrzést végző hivatali munkatársak által feltárt, a fentiekben leírtakhoz hasonló, a foglalkoztatott szakember létszámok átgondolatlanságából adódó anomália szintén az ellátottak alapvető jogai érvényesülésének közvetlen veszélyét idézi elő.*

*A dokumentáció vezetésének elégtelensége, továbbá az élelmezés vizsgálat feltárt hiányosságai az otthonban élő gondozottak testi és lelki egészséghez való alapvető jogával kapcsolatban okoznak visszásságot.*

Megállapítható, hogy a panaszbeadványban jelzett pénzkezelési hiányosságok valóban megtörténtek, a gyakorlat sem a vonatkozó jogszabályi sem a Pénzkezelési Szabályzatban meghatározott rendelkezéseknek nem felelt meg. Az intézmény a szabályozási hiányosságokkal, a vezetőváltások okozta átmeneti helyzetek okozta kiszámíthatatlansággal a kiszolgáltatott és panasz benyújtására, a helyzet sérelmezésére eleve nehezen vagy egyáltalán nem képes személyeket hozott hátrányosabb helyzetbe. *A kiszámíthatatlan működés, az előírt követelményeknek való megfelelés hiánya sértette a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményét is.* Mindazonáltal hangsúlyozni szükséges, hogy az intézmény jelenlegi vezetésének törekvése nyomán az ellátottak ellátásában jelentős javulás tapasztalható, az ott élők alkotmányos jogainak érvényesülése is teljesebbé vált.

*Az intézményben kialakult ellátotti költőpénzkezelés gyakorlata, a jogszabályokban és a saját szabályzataikban rögzített előírások figyelmen kívül hagyása, valamint a felügyeletükre bízott gondnokság alatt álló ellátottak pénzével és magánvagyonával való felelőtlen gazdálkodás, a tájékoztatás elmaradása a jogbiztonsághoz, valamint az érintettek tulajdonhoz fűződő jogával összefüggésben okozott visszásságot.*

## **Intézkedéseim**

Figyelemmel arra, hogy a Zala Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala a szükséges intézkedéseket megtette, az egyedi problémák orvoslása tekintetében további külön intézkedéseket nem kezdeményezek.

A vizsgálat által feltárt alapvető joggal összefüggő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében az Ajbt 32. §-a alapján *kezdeményezem* Nagykanizsa MJ Város általam vizsgált Fogyatékkal Élők Integrált Intézménye *vezetőjénél és fenntartójánál*, hogy fordítson kiemelt figyelmet arra, hogy az intézmény a jövőben a gondozottak alapvetői jogai – különösen emberi méltóságához való joguk – fokozott tiszteletben tartása és védelme mellett, a hatályos jogszabályok előírásainak megfelelően működjön.

Budapest, 2013. január 7.

Prof. Dr. Szabó Máté sk

### **Melléklet: Lábjegyzet**

- <sup>1</sup> Az intézmény hatósági vizsgálatához mellékletként az alábbiakat csatolta: Szakmai program, Szervezeti és Működési Szabályzat, Belső szabályzat térítési díj ellenőrzésről, személyi térítési díjról szóló értesítő másolata, intézmény szakdolgozóinak kimutatása.
  - <sup>2</sup> A működést engedélyező hatóság legalább két évente ellenőrzi a szociális intézményt, hogy a jogszabályokban és a működési engedélyben foglaltaknak megfelelően működik-e
  - <sup>3</sup> Lsd. a hivatkozott SzCsM rendelet 4-5.§, 41.-43. §-ai
  - <sup>4</sup> A kérelem űrlap mellékleteivel, az előgondozási adatlapok, az ellátottak nyilvántartása, a bekerüléskor használandó értesítés, nyilatkozat, megállapodás, személyi leltár, tájékoztatás intézményi és személyi térítési díjról, az intézmény által kötelezően vezetett egyéb nyilvántartások (térítési díj nyilvántartási törzslap, élelmezési és gondozási napok nyilvántartása), ellátottak egészségügyi és szakmai dokumentációja, egyéni fejlesztési tervek, egyéni ápolási tervek.
  - <sup>5</sup> A Szakmai rendelet 46. § (1) Az ellátást igénybe vevő a bentlakásos intézményben saját ruházatát és textíliáját használja. (2) Ha az ellátást igénybe vevő megfelelő mennyiségű és minőségű saját ruházattal nem rendelkezik, a teljes körű ellátás részeként nyújtott ruházat legalább három váltás fehérműt és hálóruhát, valamint az évszaknak megfelelő legalább két váltás felső ruházatot és utcai cipőt – szükség szerint más lábbelit – tartalmaz. (3) A kiskorú, valamint fogyatékos személyek részére – ha indokolt, a (2) bekezdésben foglaltakon túl – az életkornak megfelelő sportruházatot is biztosítani kell. (4) Az intézményi ellátásban részesülő tanköteles fogyatékos személy részére a korai fejlesztéshez, fejlesztő felkészítéshez, valamint az iskolai tanulmányok folytatásához szükséges iskolai felszerelést is biztosítani kell. (5) A (2) bekezdésben felsorolt ruházat összetételéről, mennyiségéről, a sportruházattal való ellátás indokoltságáról az intézmény vezetője dönt. (6) Az ellátást igénybe vevő az intézmény által nyújtott ruházatot nem köteles használni, azonban saját ruházatának elhasználódása esetén is csak a (2) bekezdés szerinti ruházati ellátást igényelheti. (7) A ruházat tisztításáról és javításáról az intézmény a házirendben meghatározott módon gondoskodik. (8) Az intézmény vezetője az ellátást igénybe vevő szükségletei, valamint a ruházat elhasználódásának figyelembevételével gondoskodik a (2)-(3) bekezdés szerinti ruházat beszerzéséről, illetve cseréjéről.
47. § Azokban a bentlakásos intézményekben, ahol szervezett keretek között foglalkoztatás folyik, a foglalkoztatás jellege szerinti védő- és munkaruha ellátásról, valamint az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeiről az intézmény gondoskodik
48. § (1) A személyes használatra kiadott ruházat az intézmény tulajdonát képezi és azt



egyéni nyilvántartó lapon kell az ellátást igénybe vevő részére kiadni. (2) A cselekvőképtelen, valamint a korlátozottan cselekvőképes személyek részére kiadott ruházatról a gondozási egység vezetője leltárt vezet.”

<sup>6</sup> Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat

<sup>7</sup> Vö. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

<sup>8</sup> Az egészséghez való joggal kapcsolatos gyakorlatot összegzi a 109/2008. (IX. 26.) AB határozat

<sup>9</sup> Több ombudsmani jelentés, pl. az AJB-3330/2010. számú is foglalkozott hasonló panasszal

<sup>10</sup> Lásd OBH-5740/2008. számú ügyben kiadott ombudsmani jelentést.

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-7310/2012. számú ügyben**

Ügyintéző: dr. Zséger Barbara

#### **Az eljárás megindulása**

A panaszos leánya őrizetbe vételét megelőző rendőri és postai eljárás miatt kérte segítségemet.

Beadványában sérelmezte és megalapozatlannak tartotta a lakcímellenőrzésről készített rendőri jelentés tartalmát, amelynek alapján a bíróság elfogatóparancsot bocsátott ki leányával szemben. A bíróság megkereste a BRFK IV. kerületi Rendőrkapitányságot a leány lakcímének ellenőrzése és a végzés kézbesítése céljából. A rendőrség a szóban forgó jelentésében arról tájékoztatta a bíróságot, hogy a panaszos leánya nem tartózkodik, és nem lakik bejelentett lakcímén, felkutatása pedig nem vezetett eredményre. Panaszos szerint ez az állítás nem igaz, fiatalkorú gyermeke, a bejelentett lakcímén él, erről a rendőrséget ő, mint törvényes képviselő tájékoztatta.

A panaszos kifogásolta a Magyar Posta Zrt. eljárását is. A panaszos fiatalkorú leányának a Budapest IV. és XV. kerületi Bíróság a tárgyalás mellőzésével hozott végzését postai úton kívánta kézbesíteni. A végzést a postán két alkalommal – minden akadály nélkül – a fiatalkorú törvényes képviselőjeként a panaszos vette át. Az elfogatóparancs kiadására és gyermeke őrizetbe vételére – amely leányát rendkívüli módon megviselte – a panaszos szerint nem került volna sor, ha a rendőrség megalapozott tartalmú jelentést készít a lakcím ellenőrzéséről, a posta pedig betartja a kézbesítés szabályait, vagyis tájékoztatja őt arról, hogy a küldeményt a címzett csak saját kezűleg veheti át.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az emberi méltósághoz való jog sérelmének gyanúja. Ezért vizsgálatot rendeltem el. Annak során tájékoztatást kértem az Országos Rendőr-főkapitányságtól és a Magyar Posta Zrt-től.

#### **Az érintett alapvető jogok**

A jogállamiság elve: Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint „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 magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

## **A megállapított tényállás**

A rendelkezésemre bocsátott iratok és az Országos Rendőr-főkapitányság tájékoztatása szerint a panaszos fiatalkorú leányát a Budapest IV. és XV. kerületi Bíróság, mint fiatalkorúak bírósága, 2012. június 22-én kelt végzésével, próbára bocsátotta és pártfogó felügyelet alá helyezte közveszéllyel fenyegetés vétsége miatt.

A Magyar Posta Zrt. arról tájékoztatott, hogy a szóban forgó végzésnek a „címezett saját kezéhez” történő kézbesítését a posta a megadott címen első alkalommal 2012. június 28-án kísérelte meg, sikertelenül. A hivatalos iratot – a postai értesítés alapján – a postán július 3-án a címezett édesanyja (panaszos) vette át. A feladó által ismételt postára adott küldeményt – ugyanazon a címen – 2012. július 16-án kívánták kézbesíteni, amely szintén sikertelen volt. E küldeményt is a panaszos vette át a postán, július 18-án. A panaszos mindkét küldeményt a címezettel azonos címen lakó, helyettes átvevői minőségben vette át, mint könyvelt küldeményt.

A bíróság – szabályszerű kézbesítés elmaradása miatt – megkereste a BRFK IV. kerületi Rendőrkapitányságot, hogy lakcímellenőrzéssel tisztázza, hogy a végzés címezettje a megadott címen tartózkodik-e életvitelszerűen, továbbá elrendelte a végzésnek kizárólag a címezett részére történő kézbesítését. 2012. augusztus 26-án a Közrendvédelmi Osztály beosztottja megjelent a bíróság által ismert és megadott címen, de ott senkit nem talált. A postaládán nem volt feltüntetve a panaszos leányának neve. A rendőr a lépcsőházban egy lakótól – fénykép segítségével – tájékozódott arról, hogy ismeri-e a képen látható személyt, azonban nemleges választ kapott. Ezek alapján készült el a bíróság számára a rendőri jelentés a következő tartalommal: megállapítást nyert a terhelt érvényes bejelentett lakcíme, mely cím alatt a terhelt „nem lakik, illetve nem tartózkodik”, továbbá a „felkutatására tett intézkedések eredményre nem vezettek”.

A rendőri jelentés alapján a bíróság 2012. szeptember 14-én a panaszos leánya ellen elfogatóparancsot bocsátott ki és elrendelte őrizetbe vételét. Az őrizetbe vételére 2012. szeptember 18-án, 18.40 órakor, szabadon bocsátására 2012. szeptember 21-én 18.40 órakor került sor.

## **Az alkalmazott jogszabályok**

Az alkalmazott jogszabályokat a jelentés melléklete tartalmazza.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **1. A hatásköröm tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek 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 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 központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálatot érintett BRFK IV. kerületi Rendőrkapitányság rendvédelmi szerv. A Magyar Posta Zrt. pedig egyetemes szolgáltató, így tevékenységük vizsgálatára rendelkezem hatáskörrel.

A bíróság eljárását azonban hatáskör hiányában nem vizsgálhatom.

### **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 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 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.

Az Alkotmánybíróság több határozatában rögzítette, 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 Alkotmánybíróság 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 II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az Alkotmánybíróság a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatában megállapította, hogy az emberi méltósághoz való jogot az ún. „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásának tekinti. „A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírósági gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. 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”.

A panaszolt eljárás idején hatályban lévő, a postai szolgáltatások ellátásáról és minőségi követelményeiről szóló 79/2004. (IV. 19.) kormányrendelet (a továbbiakban: kormányrendelet) szerint a hivatalos iratot, ha a feladó így rendelkezett, a címzett saját kezéhez kell kézbesíteni. Ha a feladó a hivatalos irat feladásakor „a címzett saját kezéhez” jelzést alkalmazott, és a sikeres kézbesítés érdekében a címzett nevén és címén kívül egyéb személyazonosító adatát vagy személyazonosító okiratának számát is feltüntette, az egyetemes postai szolgáltató a címzett személyazonosságának a megállapításakor, köteles azokat figyelembe venni. A „címzett saját kezéhez” jelzés alkalmazása esetén a 14. életévét be nem töltött kiskorú, illetve a cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló személy részére érkezett könyvelt küldeményt a

törvényes képviselőnek, illetve a gondnoknak kell kézbesíteni. A 14. életévét betöltött fiatalok a küldemény átvételére saját maga jogosult. Ezek szerint megállapítható tehát, hogy a vizsgált esetben a végzést, mint hivatalos iratot a címzettnek, a 14. életévét betöltött fiataloknak kellett volna kézbesíteni.

Ezzel szemben a posta a könyvelt küldeményeket mindkét alkalommal a címzettel azonos címen lakó, helyettes átvevői minőségében, a panaszosnak kézbesítette. A kormányrendelet szerint, ha a természetes személy címzett a kézbesítés időpontjában nem tartózkodik a címen megjelölt helyen és ott nem található meghatalmazottja sem, a postai küldemény – ha a címzett azt nem zárta ki – az ott tartózkodó személyeknek (helyettes átvevő) is kézbesíthető. Helyettes átvevő a címzett 14. életévét betöltött közeli hozzátartozója vagy élettársa. Helyettes átvevőnek azonban nem kézbesíthető az olyan küldemény, amelynek helyettes átvevő részére történő kézbesítését – mint a vizsgált esetben is – a címzett kizárta.

*Megállapítom, hogy a vizsgált bírósági végzés kézbesítése nem felelt meg a kormányrendelet, a „címzett saját kezéhez” szülő hivatalos iratok kézbesítésére vonatkozó szabályainak, hiszen a helyettes átvevő eljárását a feladó kizárta, a címzett pedig betöltötte a 14. életévét, vagyis a küldeményt a címzettnek kellett volna kézbesíteni. Erről a posta nem is tájékoztatta a panaszost, a küldeményt két alkalommal is átadta neki. A panaszos és a címzett annak tudatában, hogy a kézbesítés szabályszerű volt, az eljárást lezárták tekintette. Ezzel szemben a bíróság a szabályszerű kézbesítés elmaradását észlelve, a végzés más módon történő közlését rendelte el.*

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény szerint a terhelt felkutatása érdekében a bíróság elrendelheti a terhelt lakóhelyének, vagy tartózkodási helyének a megállapítását, a körözést, vagy a törvényben meghatározott esetekben elfogatóparancsot bocsáthat ki. A vizsgált esetben a bíróság azzal kereste meg a rendőrséget, hogy lakcímmellenőrzéssel tisztázza, hogy a terhelt életvitelszerűen a megadott címen tartózkodik-e, onnan idézhető-e, továbbá elrendelte a végzésnek a terhelt saját kezéhez történő kézbesítését. Ezen feladatának végrehajtása során a rendőrség ellenőrizte a lakcímnnyilvántartást, majd felkereste a címzett lakcímét, ott egy lakótól tájékozódott, azonban eredménnyel nem járt. *Egyértelmű adatot a rendőrség – sem arra vonatkozóan, hogy a címzett az adott címen él, sem arra, hogy ott életvitelszerűen nem tartózkodik – nem tudott beszerezni. Ennek ellenére a rendőri jelentésben egyértelmű tényként került rögzítésre, hogy a bejelentett lakóhelyen a terhelt nem tartózkodik életvitelszerűen.*

A szabályszerű kézbesítés hiánya miatt, a megalapozatlan rendőri jelentésre támaszkodva a bíróság kényszerintézkedést rendelt el. Az elfogatóparancs kiadására és az őrizetbe vétel elrendelésére nem lett volna szükség, ha a megelőző eljárásokban a posta és a rendőrség a vonatkozó jogszabályokat betartva, kellő körültekintéssel és a címzett/ fiatalok terhelt érdekeit figyelembe véve járt volna el.

*Összességében megállapítható, hogy a Magyar Posta Zrt. a kézbesítésre vonatkozó szabályok megszegésével, a BRFK. IV. kerületi Rendőrkapitány pedig a tényekkel alá nem támasztott rendőri jelentés elkészítésével, megsértette a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét és az emberi méltósághoz való jogot.*

## **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok jövőbeni elkerülése érdekében

- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem az országos rendőrfőkapitányt, hogy a jelentés ismertetésével hívja fel az állomány figyelmét a rendőri intézkedések körültekintő foganatosításának garanciális jelentőségére;

- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Magyar Posta Zrt. vezérigazgatóját, hogy – a jelentésben rögzített szempontok figyelembevételével – hívja fel a postai alkalmazottak figyelmét a küldemények kézbesítési szabályainak maradéktalan betartására és gondoskodjon annak szűrőpróbaszerű, visszatérő, rendszeres ellenőrzéséről.

Budapest, 2013. április

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok**

#### ***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 biztosja 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 postai szolgáltatások ellátásáról és minőségi követelményeiről szóló 79/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet***

(Hatályon kívül helyezte a 335/2012. (XII. 4.) Korm. rendelet, hatálytalan 2013. I. 1-jétől)

12. § (1) A postai szolgáltató a szolgáltatási szerződést a postai küldeménynek a címzett –, illetve az egyéb jogosult átvevő – részére történt kézbesítéssel teljesíti.
16. § (1) A postai szolgáltató a könyvelt küldeményt, továbbá a levélszekrénybe méretei miatt nem kézbesíthető, nem könyvelt küldeményt – a postai szolgáltató és az igénybevevő eltérő megállapodásának hiányában, illetve a 14. § (3) bekezdésében meghatározott eltéréssel – a címzettnak, illetve az egyéb jogosult átvevőnek személyes átadással kézbesíti.
- (2) A címzetten kívüli egyéb jogosult átvevőnek tekintendő a meghatalmazott, a helyettes átvevő (19. §) és a közvetett kézbesítő (20. §).
- (3) A címzett a postai szolgáltatóhoz intézett írásbeli nyilatkozatában kizárhatja azt, hogy postai küldeményét helyettes átvevő részére kézbesítsék.
19. § (1) Ha a természetes személy címzett a kézbesítés időpontjában nem tartózkodik a címben megjelölt helyen és ott nem található meghatalmazottja sem, a postai küldemény – ha a címzett azt nem zárta ki – az ott tartózkodó alábbi személyeknek (helyettes átvevő) is kézbesíthető: *a)* a címzett 14. életévét betöltött közeli hozzátartozója (Ptk. 685. §-ának *b)* pontja) vagy élettársa, *b)* a címzett bérbeadója vagy szállásadója, ha az természetes személy.
- (4) Helyettes átvevőnek nem kézbesíthető: *a)* sérült állapotban levő könyvelt küldemény, *b)* a 100 ezer forintot meghaladó értéknylvánítással feladott postai küldemény, *c)* az olyan küldemény, amelynek helyettes átvevő részére történő kézbesítését a címzett a 16. § (3) bekezdése alapján kizárta.
29. § (11) A hivatalos iratot, ha a feladó így rendelkezett a címzett saját kezéhez kell kézbesíteni. Az egyetemes postai szolgáltató nem kézbesíthet meghatalmazott részére „a címzett saját kezéhez” jelzésű hivatalos iratot. Ha a feladó a hivatalos irat feladásakor „a címzett saját kezéhez” jelzést alkalmazott, és a sikeres kézbesítés érdekében a címzett nevén és címén kívül egyéb személyazonosító adatát vagy személyazonosító okiratának számát is

feltüntette, az egyetemes postai szolgáltató a címzett személyazonosságának a megállapításakor köteles azokat figyelembe venni.

- (4) A hivatalos irat kézbesítése esetén helyettes átvevőnek csak a 19. § (1) bekezdésének a) pontjában felsorolt személyek minősülnek.

#### ***A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény***

71. § (1) A bíróság, az ügyész és a nyomozó hatóság állami és helyi önkormányzati szervet, hatóságot, közttestületet, gazdálkodó szervezetet, alapítványt, közalapítványt és egyesületet kereshet meg tájékoztatás adása, adatok közlése, átadása, illetőleg iratok rendelkezésre bocsátása végett, és ennek a teljesítésére legalább nyolc, legfeljebb harminc napos határidőt állapíthat meg. A rejtjelezett vagy más módon megismerhetetlenné tett adatot a megkeresett köteles az átadás vagy a közlés előtt eredeti állapotába visszaállítani, illetőleg a megkereső számára az adat tartalmát megismerhetővé tenni. Az (1) és a (2) bekezdés alapján megkeresett szerv köteles az adatszolgáltatást - amely magában foglalja különösen az adat feldolgozását, írásban vagy elektronikus úton való rögzítését és továbbítását is - térítésmentesen teljesíteni. A megkeresett a megállapított határidő alatt - ha törvény másképp nem rendelkezik - köteles a megkeresést teljesíteni, vagy a teljesítés akadályát közölni.

73. § (1) Az eljárásnak nem akadálya, hogy a terhelt ismeretlen helyen tartózkodik. Ebben az esetben a bíróság, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság a terhelt tartózkodási helyének felkutatása iránt intézkedik; ennek során el lehet rendelni a lakóhelyének, illetőleg a tartózkodási helyének a megállapítását, a körözését, és az e törvényben meghatározott esetben elfogatóparancsot lehet kibocsátani.

(2) A lakóhely, illetőleg a tartózkodási hely megállapítása iránt a személyi adat- és lakcímnnyilvántartást kell megkeresni. A körözést a külön törvényben meghatározott szabályok szerint a rendőrség végzi.

(3) Szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény esetén, valamint az e törvényben meghatározott más esetekben a terhelt elfogása és megtalálása esetén meghatározott bíróság, ügyész, illetőleg nyomozó hatóság elé állítása is elrendelhető (elfogatóparancs). Azt, aki ellen elfogatóparancsot bocsátottak ki, megtalálása esetén őrizetbe kell venni, és huszonnégy órán belül az elfogatóparancsot kibocsátó vagy az abban megjelölt más ügyész, illetve nyomozó hatóság, illetőleg hetvenkét órán belül az elfogatóparancsot kibocsátó vagy az abban megjelölt más bíróság elé kell állítani.

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-7427/2012. számú ügyben (Kapcsolódó ügy: AJB-7500/2012.)**

Előadó: dr. Bassola Eszter  
dr. Sárközy István

#### **Az eljárás megindulása**

Az elmúlt időszakban több olyan panasz érkezett Hivatalomhoz, amelyben az előterjesztők kifogásai a lakcím- és a gépjármű-nyilvántartás adatainak eltéréseivel voltak kapcsolatosak. Az egyik beadvány szerint a panaszos közel tíz évvel azután kapott értesítést jogosulatlan parkolási eseményekről egy parkolási társaságtól, olyan gépjárműre vonatkozóan, amelyet már évekkel az értesítést megelőzően eladott. A másik beadványban a panaszos az Állami Autópálya Kezelő Zrt. (ÁAK Zrt.) eljárásával kapcsolatban fordult Hivatalunkhoz, mivel a matrica vásárlás során véletlenül tévesen jelölte meg a rendszámát, majd az ÁAK Zrt. olyan lakcímen értesítette jogosulatlan autópálya használat miatti pótdíjfizetési kötelezettségéről, ahonnan ő már régen elköltözött.

Mivel a leírtak alapján a felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján az egyes ügyekben külön vizsgálatot indítottam, melynek során megkerestem az ügyben érintett ÁAK Zrt., valamint az érintett parkolási társaság – a Fővárosi Közterületi Parkolási Társulás – vezetőjét, illetve a Közigazgatási

és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEKKH) vezetőjét. Előzőeken kívül vizsgálatom során felhasználtam a panaszosok által megküldött dokumentumokat is. Tekintettel arra, hogy a két beadványban felvetett alapprobléma azonos, ezért az egyes ügyek külön vizsgálatát követően, azok eredményét egyetlen közös jelentésben teszem közzé.

### **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.)
- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Lakcím tv.)
- a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény (Kknyt.)
- az autópályák, autóutak és főutak használatának díjáról szóló 36/2007. (III. 26.) GKM rendelet (Díjrendelet)
- a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet

### **A megállapított tényállás**

**1.** Az autópálya használattal kapcsolatos ügyben a panaszos beadványa és a megkeresett hatóságok válaszai alapján az alábbi tényállást állapítottam meg.

A beadvány szerint a panaszos 2012. február 24-én autópálya matricát vásárolt gépkocsijára, ekkor aláírásával – figyelmetlenségből – elismerte, hogy a rendszám megfelelő, így a benzinkút alkalmazottja a téves rendszámot rögzítette. Az adminisztrációs hiba miatt az ÁAK Zrt. pótdíjfizetési felszólítást küldött a gépjármű tulajdonosának, mivel a gépjármű eredeti forgalmi rendszámához nem tartozott érvényes autópálya használati jogosultság. A pótdíjfizetési felszólítást az ÁAK Zrt. a forgalmi engedélyben szereplő lakcímre küldte, ahonnan idő közben elköltözött a panaszos, így „elköltözött” jelzéssel érkezett vissza a levél az ÁAK Zrt.-hez. A panaszos kiemelte, hogy lakcím bejelentési kötelezettségének eleget tett, ugyanis a lakcímkártyáján szereplő címen elérhető volt.

A panaszos tájékoztatása szerint az ÁAK Zrt. az „elköltözött”-ként megjelölt címre küldte a fizetési felszólításokat, majd a jogorvoslati határidő lejártá után megbízást adott egy ügyvédi irodának a kintlévőség kezelésére. Az ügyvédi iroda öt hónappal később a panaszost magántelefonszámán érte el, és lakcímegegyeztetés után megküldte postán a fizetési felszólítást. Az ügyvédi iroda megkeresése után a panaszos előadta, hogy a szolgáltatásra jogosító díjat megfizette, ennek ellenére az ÁAK Zrt. 160.000 Ft pótdíjra tartott igényt, mivel lejárt a 30 napos fellebbezési idő. Az ügyvédi iroda és az ÁAK Zrt. a panaszos telefonos és személyes konzultációja után is elzárkózott a jogorvoslati kérelmétől, arra hivatkozva, hogy a 30 napos jogorvoslati idő lejárt. A panaszos álláspontja szerint az ÁAK Zrt. ügyfélszolgálatán egy belső utasításra hivatkoztak, amely szerint nem engedélyezhetnek méltányossági eljárást. A panaszos kifogásolta, hogy jelen esetben a pótdíj megegyezett azzal az összeggel, mintha nem is vásárolt volna matricát. A panaszos álláspontja szerint az adminisztrációs hibáért pótdíj nem, csak

helyesbítési díj volna kérhető.

Az ÁAK Zrt. 2012. november 13-án kelt válaszában minden részletre kiterjedően tájékoztatót az ügyvel kapcsolatos álláspontjáról. Az autópályák, autóutak és főutak használatának díjáról szóló 36/2007. (III. 26.) GKM rendelet (a továbbiakban: Díjrendelet) rendelkezései alapján a díjköteles útszakaszokat csak előre megváltott, megfelelő díjkategóriára szóló, a forgalmi rendszámmal is egyező, az útellenőrzés időpontjában is érvényes e-matricával lehet igénybe venni. Amennyiben ezek a feltételek *együttesen* teljesülnek, az *úthasználati jogosultság érvényes*. A Díjrendelet 5. § (1) bekezdése értelmében a jogosultság rögzítése csak elektronikus úton történhet. A *jogosultság csak akkor érvényes*, ha a vásárló a vásárlást és az érvényességet nyugtázó értesítést megkapta, vagy a vásárlás során az ellenőrző szelvény eladói példányát aláírta és kézhez kapta az ellenőrző szelvény vevői példányát. Az aláírás vagy az elektronikus értékesítési csatornák esetében az elektronikus megerősítő válasz azt igazolja, hogy az ellenőrző szelvény a valóságnak és a vásárló akaratának megfelelően tartalmazza az összes tényt és adatot.

A Díjrendelet 5. § (2) bekezdése szerint a vásárlást és érvényességet nyugtázó értesítés vagy ellenőrző szelvény tartalmazza – többek között – a forgalmi rendszámot, felségjelet; a díjkategóriát, az érvényességi időtartamot, valamint a jogosultság érvényességének záró időpontját. Az ÁAK Zrt. tájékoztatót, hogy az ellenőrzési rendszer alapján a panaszos gépkocsijával négy alkalommal közlekedett érvényes úthasználati jogosultság nélkül 2012. február és március hónapokban.

Az ellenőrzésre vonatkozó rendelkezéseket a Díjrendelet 7. § és 7/A. §-ai határozzák meg. A Díjrendelet 7. § (1) bekezdése alapján a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 33/B. § (8) bekezdése szerint díjfizetés ellenőrzésére jogosult szervezet [...] a megfelelő jogosultság megvásárlását a forgalmi rendszám és a díjkategória alapján ellenőrzi.

Amennyiben a gépjármű az ellenőrzéskor nem rendelkezik érvényes jogosultsággal, jogosulatlan úthasználat miatt pótdíjat kell fizetni. [Díjrendelet 7/A. § (1) bekezdés]

A 7/A. § (2a) bekezdése értelmében a kötelezett adatait a személy-, és a jármű azonosítására alkalmas okmányai alapján vagy a járműnyilvántartás adatai alapján állapítja meg az ellenőrzésre jogosult szervezet. A pótdíj utólagos megfizetésére a gépjármű – a közúti közlekedési nyilvántartási szervezet nyilvántartása szerint a jogosulatlan úthasználat napján nyilvántartott – üzembentartója, üzembentartó hiányában a gépjármű tulajdonosa köteles. [Díjrendelet 7/A. § (2b) bek.]

Az ÁAK Zrt. kifejtette, hogy a nyilvántartási adatokat az ellenőrzésre jogosult Nemzeti Közlekedési Hatóság (NKH), valamint a vele együttműködő ÁAK Zrt. a KEKKH által vezetett járműnyilvántartás adataiból kapja meg ügykezelés céljából. Ez alapján valamennyi levelet – amelyek az alap pótdíj megfizetésére irányultak – a gépjármű forgalmi engedélyében szereplő lakcímrre küldték meg. A levelek mindegyike „elköltözött” megjelöléssel érkeztek vissza az ÁAK Zrt.-hez. 2012. április és május hónapokban ismételt felszólítást küldött az ÁAK Zrt. a KEKKH nyilvántartása szerinti címre, azonban ezek a levelek is „elköltözött” megjelöléssel érkeztek vissza.

Az ÁAK Zrt. tájékoztatót, hogy a jogszabályban meghatározott szerződéskötési kötelezettség alapján az üzemeltetésből származó bevételekkel a Közlekedésfejlesztési Koordinációs Központ felé köteles elszámolni, ezért meg kell tenni azokat a lépéseket, amelyek által az ügyfelek elérhetőségét megtudják. 2012. június és július hónapokban az ÁAK Zrt. átadta az ügyeket egy ügyvédi irodának, illetve egy cégnek a követelések további érvényesítése végett.

A panaszos 2012. szeptember 28-án e-mailben kereste meg az ÁAK Zrt.-t. A panaszos kifejtette, hogy álláspontja szerint rendelkezett e-matricával, azonban a gépjármű forgalmi



rendszámát elírták: az eredeti forgalmi rendszám helyett a rögzített rendszám egy karakterben eltért az eredeti forgalmi rendszámtól. A panaszos leírta, hogy a korábbi lakhelyéről idő közben elköltözött. Az ÁAK Zrt.-nek küldött levelében az új lakcímét is megadta.

A pótdíjfizetési kötelezettség tényéről az ügyvédi iroda 2012 júniusában tájékoztatta a panaszost, aki átutalt 10.000 Ft-ot az ÁAK Zrt. részére. Az ÁAK Zrt. kiemelte, hogy a 10.000 Ft befizetése idején már négy ellenőrzési ügyben, emelt összegű, azaz 30 napon túli pótdíj befizetése volt esedékes, amelyek összege 238.000 Ft-ot tett ki (4×59.500 Ft).

A panaszos kifejtette, hogy álláspontja szerint önhibáján kívül került ebbe a helyzetbe; az úthasználat díját megfizette, azonban nem tartotta igazságosnak a pótdíj követelését. A panaszos leírta, hogy lakcímváltozásra vonatkozó bejelentési kötelezettségének eleget tett, ugyanakkor nem volt tudomása arról, hogy a gépjármű-nyilvántartásban is szükséges a lakcímadatok bejelentése. A kialakult helyzetet a panaszos álláspontja szerint a gépjármű-nyilvántartás hiányossága és összehangolatlansága okozta.

A panaszos az ÁAK Zrt.-nek írt beadványában kérelmezte, hogy a befizetett 10.000 Ft pótdíjat az ÁAK Zrt. a gépjármű forgalmi rendszám elírásából adódó egy karakteres eltérésért fizetendő átírási díjként vegye figyelembe, továbbá hogy az ÁAK Zrt. további pótdíj követeléssel ne lépjen fel vele szemben. Az ÁAK Zrt. a 2012. október 27-én kelt válaszában felajánlotta a panaszos számára, hogy a megvásárolt e-matrica ellenőrző szelvényének és a Díjrendelet 8. § (5) és (9) bekezdései alapján *1.470 Ft átírási díjért* lehetővé teszi az e-matrica *javítását* a korábban befizetett 10.000 Ft terhére, melyből *a fennmaradó 8.530 Ft-ot visszafizeti a panaszos részére.*

Az ÁAK Zrt. kiemelte, hogy ezt az *ügyfélcentrikus szemléletmód erősítése* érdekében *egyszeri és rendkívüli alkalommal* tette, különös tekintettel arra, hogy a Díjrendelet 8. § (5) és (9) bekezdései alapján az e-matrica korrekciójára annak vásárlásától számított 30 napon belül van lehetőség. Az ÁAK Zrt. kifejtette, hogy a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Kknyt.) 33. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a nyilvántartásba bejegyzett adatok módosítására okot adó körülmény bekövetkeztétől számított 15 napon belül a járműtulajdonos (üzembentartó) köteles bejelenteni a bejegyzésre jogosult hatóságnál a természetes személyazonosító és lakcím adatának [...] változását.

Az ÁAK Zrt. a fenti jogszabályi rendelkezésről tájékoztatta a panaszost is válaszelevelében. Az ÁAK Zrt. álláspontja szerint a panaszos saját felelősségi körének mulasztásából adódó helyzetet (ti. az adatok átvezetésének elmulasztása a járműkísérő okmányokban) nem használhatja később senki sem a saját javára vagy érdekeinek e célú érvényesítésére.

A panaszos a 2012. október 30-án kelt válaszában tájékoztatta az ÁAK Zrt.-t, hogy örömmel olvasta az ÁAK Zrt. döntéséről szóló levelet és élni kívánt a felajánlott lehetőséggel, ezért megküldte a gépjármű rendszámának elírásából adódó adminisztrációs hiba javításához szükséges iratokat.

Az ÁAK Zrt. tájékoztató továbbá, hogy az ÁAK Zrt. Pótdíjazási Irodája a Díjrendelet alapján egy automatikus folyamat keretében a KEKKH-től kapja meg a gépjármű forgalmi engedélyében – tehát a központi gépjármű-nyilvántartásban is – szereplő tulajdonos (üzembentartó) adatait. Amennyiben a pótdíj fizetésére irányuló felszólító levél „elköltözött” jelzéssel érkezik vissza, a jelenlegi szabályok szerint az ÁAK Zrt. továbbra is a közhiteles közúti közlekedési nyilvántartásban szereplő – a KEKKH által nyilvántartott – címre küldi meg a pótdíjfizetési felszólításokat. Az ÁAK Zrt. kifejtette, hogy a Kknyt., a Kkt., valamint a Díjrendelet értelmében a KEKKH által az NKH és a vele együttműködő ÁAK Zrt. számára átadott tulajdonosi (üzembentartói) adatok a közhitelet érdeklő gépjármű nyilvántartás adatain alapulnak. *Az ÁAK Zrt. kiemelte, hogy javaslatot tett és egyeztető tárgyalásokat folytat az NKH*

*bevonásával annak érdekében, hogy a járműtulajdonosi adatok jövőbeni lekérdezése során a KEKKH a lakcímnnyilvántartás adataival kiegészítve, valamint frissítve adja át a kért adatokat. Az ÁAK Zrt. álláspontja szerint a szükséges jogszabályi módosítások után rendeződhet a panaszban felvetett probléma is. Az ÁAK Zrt. lehetővé tette a panaszos számára, hogy a Díjrendelet 8. § (5) és (9) bekezdései alapján 1.470 Ft átírási díjért elvégzi az e-matrica javítását a korábban befizetett 10.000 Ft terhére, a fennmaradó 8530 Ft visszatérítése és az érintett pótdíjas ügyek törlése mellett.*

A Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEKKH) 2012. november 28-án kelt levelében az alábbiakról tájékoztatót. A Kknyt. 33. § (1) bekezdése értelmében a járműtulajdonos (üzembentartó) a nyilvántartásba bejegyzett adatok módosítását követő 15 napon belül köteles bejelenteni az adatok változását a bejegyzésre jogosult hatóságnál.

Kifejtette, hogy a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet (Korm. rendelet) 89. § (4) bekezdés a) pontja szerint a lakcím megváltozása esetén új forgalmi engedélyt kell kiállítani. A személyiadat- és lakcímnnyilvántartásba bejegyzett adatok változását – így pl. a lakcím megváltozása – nem vezetik át automatikusan a járműnyilvántartásba, ezért a lakcímváltozás csak abban az esetben kerül bejegyzésre a járműnyilvántartásba, ha azt a járműtulajdonos (üzembentartó) bejelenti a közlekedési hatóságnál. A közúti közlekedési nyilvántartás adatai szerint a panaszos 2012. október 12-én jelentette be a lakcíme megváltozását, és ugyanezen a napon került sor a gépjármű forgalmi engedélyének cseréjére is az adatváltozás miatt. A KEKKH kifejtette továbbá, hogy a Kknyt. 22/A. §-a értelmében a nyilvántartó a járműnyilvántartásból történő adatszolgáltatás során a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás szerinti lakcím adatokat adja át, feltéve, hogy az adatkérés nem az azt tartalmazó okmányban szereplő lakcímadatra vagy a történeti állomány adatára irányul.

*A KEKKH tájékoztatót, hogy a Kknyt. 22/A. §-ában foglaltak megvalósításához szükséges informatikai fejlesztések még folyamatban vannak, így annak gyakorlati alkalmazására jelenleg még nincs technikai lehetőség.*

2. A parkolás kapcsán felmerülő ügyben a panaszos 2002-2004 között használta gépjárművét, azt 2004 áprilisában adta el. Az adásvételt bejelentette az akkori lakóhelye szerint illetékes VIII. kerületi önkormányzatnál. 2005 márciusában családjával elköltözött a VIII. kerületből a főváros másik kerületébe, amelyet szintén bejelentett az önkormányzatnál, és ekkor új lakcímet igazoló hatósági igazolványt kapott. 2012. október 3-án 2002-2003. évre vonatkozó parkolási események kapcsán kapott fizetési felszólítást a bírósági végrehajtótól. A levél szerint ebben az időszakban 12 esetben nem fizetett parkolási díjat, amely alapján 178.000 Ft megfizetésére kötelezik. A panaszos állítása szerint korábban semmilyen értesítést nem kapott lakcímeire, nem tudott a parkolási társaság követeléseiről, parkolójegyeit pedig öt évre visszamenőleg megőrzi. A beadvány alapján megkerestem a Fővárosi Közterületi Parkolási Társulás vezetőjét, akit az ügy kivizsgálására kértem fel.

Az igazgató mindenekelőtt arról tájékoztatót, hogy a Fővárosi Közterületi Parkolási Társulás feladata a Budapest Főváros V. kerületében a kerületi önkormányzat, valamint a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában lévő közterületeken a jelen ügygel érintett időszakban is az akkor hatályos 38/1993. (XII. 27.) Főv. Kgy. számú, a „Budapest főváros közigazgatási területén a járművei várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásáról” szóló rendelet ellenőrzésre és szankciókra vonatkozó IX., és a díjakra vonatkozó X. fejezetében foglaltak végrehajtása.

A Fővárosi Közterületi Parkolási Társulás a fenti feladatkörében eljárva, a 2002-2003. években mindösszesen 12 alkalommal szabott ki pótdíjat a szóban forgó gépjárműre, érvényes

parkolójegy nélküli várakozás miatt. Tekintettel arra, hogy a pótdíjakat a gépjármű üzemeltetője a helyszínen hátrahagyott pótdíjfizetési felszólítások ellenére nem fizette meg, a társulás a gépjármű rendszámának és gyártmányának ismeretében a KEKKH Gépjármű Nyilvántartójától, az 1999. évi LXXXIV. törvényben foglalt felhatalmazás alapján lekérdezte a gépjármű tulajdonos/üzemeltető adatait igénye érvényesítése érdekében.

A lekérdezés során a KEKKH rendelkezésére bocsátotta a gépkocsi üzemeltetőjének adatait, amely adatok ismeretében, azok helyességében jóhiszeműen bízva a társulás fizetési felszólítást postázott, amelyre az üzemeltető befizetést nem teljesített, ezért fizetési meghagyás kibocsátása iránti kérelmet terjesztett elő a társulás.

A fizetési meghagyás az igazgató tájékoztatása szerint 2007. június 22. napján – társulás, illetve jogi képviselője számára ismeretlen körülmények között – jogerőre emelkedett, a parkolási társulásnak a fizetési meghagyás jogerőre emelkedésének körülményeiről (pl. esetlegesen kézbesítési vélelem előterjesztése) nem volt tudomása. A fizetési meghagyás jogerőre emelkedéséről a társulás – jogi képviselője útján – 2010. január 8. napján értesült. Önkéntes teljesítés hiányában ezért a közszolgáltató a vonatkozó jogszabályok szerint bírósági végrehajtási eljárást kezdeményezett.

Az igazgató kiemelte, hogy a társulás a vonatkozó jogszabályok alapján KEKKH gépjármű nyilvántartójától szerezheti meg a rendszám és a gyártmány ismeretében a tulajdonosi (üzemeltetői) adatokat, ideértve a KEKKH gépjármű nyilvántartóba bejelentett címet is. Az igazgató azt is hangsúlyozta, hogy a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény 33. §-ának (1) bekezdése alapján a nyilvántartásba bejegyzett adatok módosítására okot adó körülmény bekövetkeztétől számított 15 napon belül köteles bejelenteni a bejegyzésre jogosult hatóságnál – egyebek mellett – a tulajdonos (üzemeltető), nevének, lakcímének változását.

A KEKKH gépjármű nyilvántartójának egy peres eljárásban tett tájékoztatása alapján a parkolási társulás vezetője válaszában utalt arra is, hogy amennyiben a bejelentési kötelezettségét az ügyfél nem teljesíti, a személyiadat-, és lakcímnnyilvántartásba bejegyzett lakcímadat-változás automatikusan nem épülhet be a járműnyilvántartásba, mert ez a nyilvántartásban és az okmányban (gépjármű forgalmi engedélye) szereplő adatok eltérését eredményezné.

A KEKKH tájékoztatása a parkolási társulás válasza szerint a vonatkozó törvényi rendelkezésekkel összhangban tartalmazza továbbá, hogy a közúti közlekedési nyilvántartás résznyilvántartásai, valamint az azok adattartalma alapján kiállított okmányok abban az esetben tartalmazzák az ügyfél aktuális lakcímét, amennyiben a 1999. évi LXXXIV. törvény 33. §-ának (1) bekezdésében foglalt külön bejelentési kötelezettségének is eleget tesz.

A fentiekre tekintettel az igazgató álláspontja szerint az üzemeltető saját felróható magatartására nem hivatkozhat abban az esetben, amennyiben a gépjármű-nyilvántartó részére a megfelelő adatváltozásokat nem jelentette be.

A parkolási társulás vezetője végezetül megjegyezte, hogy a társulás részére a panaszos sem a lakcímváltozását, sem a gépkocsi értékesítését nem igazolta és nem valószínűsítette, így azok tényszerűségéről állást foglalni nem tudnak. A panaszos telefonon kizárólag annyit jelzett jogi képviselőjüknek, hogy az ügyben kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelmet terjesztett elő, amelynek eredményéig a társulás kérte az illetékes önálló bírósági végrehajtót a végrehajtási cselekmények szüneteltetésére. Az igazgató tájékoztatása szerint a panaszos telefonon azt is jelezte a társulás felé, hogy emlékszik olyan esetekre, amelyekben helyszíni felszólítást kapott, azonban a 12 esetet – ilyen számban – nem tud felidézni. Az igazgató megítélése szerint a társulás mindenben a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően járt el. Az esetleges elévülésről a társulás állást foglalni nem kívánt, arra a kapott tájékoztatás szerint elévülési kifogás elbírálása

esetén az illetékes bíróságnak van hatásköre.

A panaszos beadványában szerepel, hogy a parkolási társaság képviselőjében eljáró ügyvédi iroda szerint a panaszost először 2006-ban értesítették levélben a régi lakcímén, ahonnan 2005-ben kijelentkezett és új, jelenlegi lakcímére jelentkezett be állandó lakóhelyként.

A panaszos beadványához csatolta az önálló bírósági végrehajtó által megküldött 2012. október 1-jén kelt felhívását, amelyben összesen 178.191 Ft megfizetésére szólította fel a panaszost, a jelenlegi, Budapest, IX. kerületi lakcímén. A felhívás szerint a fizetendő összeg többek között a tőke összegéből 63.440 Ft, a tőke kamataiból 48.927 Ft, a perköltségből 12.000 Ft, a készkiadásokból 15.000 Ft és egyéb tételekből tevődik össze. Az önálló bírósági végrehajtó leveléhez csatolta a Pesti Központi Kerületi Bíróság által kiállított végrehajtási lapot, amelyen a panaszos lakóhelyeként korábbi Budapest, VIII. kerületi lakcíme szerepel.

A panaszos 2012. október 9-én kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelmet nyújtott be a bíróságra, melynek a Pesti Központi Kerületi Bíróság – a panaszos által rendelkezésemre bocsátott iratok szerint – 2013. január 24-én kelt végzésével helyt adott. A bíróság egyben elrendelte az önálló bírósági végrehajtó előtt folyó eljárás felfüggesztését. A bíróság a végzésében saját hatáskörben eljárva hatályon kívül helyezte a fizetési meghagyás jogerejét és a végrehajthatóságát megállapító záradékot és elrendelte a fizetési meghagyás ismételt kézbesítését a kötelezett lakcímére. 2013. február 4-én a Pesti Központi Kerületi Bíróság végzésében a panaszos ügyében kiállított végrehajtási lapot visszavonta, hiszen a végrehajtandó határozat a végrehajtási lap kiállításának időpontjában még nem emelkedett jogerőre, ezért a végrehajtási lap kiállítására törvénytörő módon került sor.

## **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. Jelen ügy kapcsán megállapítható, hogy az Állami Autópálya Kezelő Zrt., a Fővárosi Közterületi Parkolási Társulás az Ajbt. 18. § (1) bekezdés 1) pontja alapján közszolgáltatónak, a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala közigazgatási szervnek minősül, tehát az ügy vizsgálatára a hatásköröm kiterjed. [A Fővárosi Közterületi Parkolási Társulás 2012. december 31-ével jogutód nélkül megszűnt, feladatait 2013. január 1-jétől Belváros-Lipótváros Közterület-felügyelete vette át.]

Ugyan a konkrét parkolással összefüggő esetben fizetési meghagyásos eljárás indult és bíróság döntött a kézbesítési vélelem megdöntése tárgyában is, azonban az alapkérdést tekintve – így az egyes nyilvántartások adatainak átjárhatósága kérdését illetően – ez nem érinti hatáskörömet és vizsgálati jogosultságom a parkolási ügyben is fennáll.

### **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*”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim 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, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

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 köteleességévé 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, ABH 1995, 376, 383.]

Ezért alapvetőek a *jogbiztonság* alkotmányos 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 tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből 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 is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [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.

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 eljárési 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.)

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**

A Kkt. 33/A. § (1) bekezdése értelmében a külön jogszabály szerinti *országos közutak használata* díjfizetési kötelezettséggel jár, ennek elmulasztása esetén pótdíjat kell fizetni. A díjfizetés részletes feltételeit a Díjrendelet szabályozza. A Díjrendelet 1. § (1) bekezdése szerint a díjfizetési kötelezettség a díjfizetés ellenében használható utakról szóló jogszabály szerint gyorsforgalmi utakra, valamint az országos főutakra vonatkozik. [37/2007. (III. 26.) GKM rendelet a díjfizetés ellenében használható autópályákról, autóutakról és főutakról.]

A Kkt. 33/B. § (1) bekezdése értelmében a díjfizetéssel érintett országos közutakat vagy azok egyes szakaszait, a használati díj, valamint megfizetésének elmaradása esetén a pótdíj mértékét, a fizetés módját és feltételeit – a Kormány által jóváhagyott elvek alapján – a miniszter az adópolitikáért felelős miniszterrel egyetértésben, rendeletben állapítja meg. Használati díj és útdíj egyidejűleg nem vehető ki egy járműkategóriára egyazon útszakasz használatáért.

A Kkt. 33/B. § (4) bekezdése szerint a pótdíj behajtása céljából a használati díj és az útdíj beszedésére jogosult szervezetek [...] kezelhetik a használati díjjal, vagy az annak meg nem fizetése esetén fizetendő pótdíjjal összefüggő jármű-azonosító adatokat és a természetes személy üzemben tartó személyes adatait.

Amennyiben a használati díjat vagy az útdíjat nem fizették meg, a díj beszedésére jogosult szervezetek vagy az általuk megbízott gazdálkodó szervezetek a jogosulatlan úthasználat időpontjától számított 60 napos jogvesztő határidőn belül kötelesek postára adni a pótdíjfizetési felszólítást. [Kkt. 33/B. § (5) bekezdés]

A Kkt. a *parkolás, várakozás rendjével* kapcsolatban a következő rendelkezéseket tartalmazza: 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 a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 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 Mötv. 16/A. §-ában meghatározott szolgáltató és a várakozási terület igénybevevője közötti polgári jogi jogviszony.

A várakozási díj és a pótdíj megfizetéséért a jármű üzemeltetője felel. A járművek országos közutakon, valamint 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 várakozási díj és a pótdíj megfizetéséért a jármű üzemeltetője felel.

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 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.

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 kerékbilinccsel 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 Kkt. 15/E. § (2) bekezdése szerint a várakozási díjakból és pótdíjakból eredő bevételeket és azok felhasználását a helyi önkormányzatnak nyilván kell tartania. A nyilvántartást az önkormányzat honlapján közzé kell tenni. Az adatok közzétételéért, folyamatos hozzáférhetőségéért és hitelességéért az önkormányzat polgármestere felel. A közzététel elmulasztása esetén, továbbá ha a közzététel nem teljes vagy nem időszerű, külön jogszabály szerint a törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárása kezdeményezhető. A helyi önkormányzat, illetve a Mötv. 16/A. §-ában meghatározott szolgáltató a díjfizetési kötelezettség teljesítésének ellenőrzésére, a díj- és pótdíjkövetelés érvényesítésére a jármű rendszámát, a természetes személy üzembentartó nevét, születési idejét és lakcímét, a nem természetes személy üzembentartó megnevezését és székhelyének, telephelyének címét, a kedvezményre jogosító okirat sorszámát *a*) a díj megfizetése esetén az ellenőrzésig, *b*) a díj fizetés elmulasztása esetén a díj- és pótdíjfizetési felszólítás megküldése céljából a 15/D. § (1) bekezdés szerinti jogvesztő határidő eredménytelen elteltének időpontjáig, *c*) a várakozási díj- és pótdíjfizetési kötelezettség nem teljesítése esetén a 15/D. § (3) bekezdése szerinti eljárás céljából az eljárás befejezéséig kezelheti.

A Kknyt. 19. § (1) bekezdése tartalmazza a parkolási társaságok számára az adatigénylésre vonatkozó felhatalmazást, amely szerint a közúti közlekedési nyilvántartásból igényelheti(k): *n*) a helyi önkormányzat, illetve a várakozásdíj-fizetési kötelezettség teljesítésének ellenőrzésére, a várakozási díj és a pótdíj beszedésére általa megbízott, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 9. § (5) bekezdésben meghatározott szolgáltató a várakozási díj meg nem fizetése esetén a jogszerű parkolás megállapítása érdekében a 8/A. § *g*), *h*) és *k*) pontjaiban, valamint a díj és a pótdíj behajtása érdekében a 9. § (1)-(1a) bekezdésében, (2) bekezdés *a*), *b*), *d*) és *e*) pontjaiban, továbbá a (3) bekezdésében megjelölt adatokat; *p*) a díjköteles országos közutak díjfizetés ellenében történő használatának ellenőrzésére jogosult szervezetek törvényben meghatározott feladataik ellátásához a 9. § (1)-(1a) bekezdésében, (2) bekezdés *a*)-*b*), *d*)-*e*) pontjában, (3) bekezdésében foglalt adatokat.

Az autópálya használat vonatkozásában az e-matrica érvényesítési feltételeiről a Díjrendelet 5. § (1) bekezdése rendelkezik. A jogosultság rögzítése csak elektronikus úton történhet. Az úthasználati jogosultság csak abban az esetben érvényes, ha a vásárló a vásárlást és az érvényességet nyugtázó értesítést megkapta, vagy a vásárlás során az ellenőrző szelvény eladói példányát aláírta és kézhez kapta az ellenőrző szelvény vevői példányát. Az aláírás vagy az elektronikus megerősítő válasz azt igazolja, hogy az ellenőrző szelvény a valóságnak és a vásárló akaratának megfelelően tartalmazza az összes tényt és adatot.



A e-matrica vásárlásáról és érvényességéről szóló értesítés vagy ellenőrző szelvény az alábbi adatokat tartalmazza: forgalmi rendszám, felségjel, díjkategória, érvényességi időtartam, a jogosultság érvényességének záró időpontja év, hónap, nap, óra és perc értékekkel megadva, a jogosultság egyedi azonosító száma, az értékesítő neve és címe vagy székhelye, az értékesítés helye, az értékesítés ideje és a jogosultság érvényességének kezdő időpontja év, hónap, nap, óra és perc értékekkel megadva.

A díjfizetés módját a Díjrendelet 3. §-a határozza meg. Ennek értelmében a díjat előre, meghatározott érvényességi időtartamok egyikére kell megfizetni. Az időtartamokat és díjakat az alábbi táblázat foglalja össze.

		Bruttó ár forintban			
	Díjkategória	1 napos	Heti	Havi	Éves
a)	D1	-	2 975	4 780	42 980
b)	B2	-	-	-	199 975
c)	D2	3 375	8 255	13 970	-
d)	D3	3 375	12 600	20 370	-
e)	D4	3 375	15 875	25 785	-

A Díjrendelet 4. § (6) bekezdése szerint a Közlekedésfejlesztési Koordinációs Központ folyamatosan ellenőrzi a Díjrendelet szerinti díjak beszedésének rendszerét annak átlátható és megkülönböztetés mentes működésének biztosítása érdekében.

A Díjrendelet 7/A. § (1) bekezdése értelmében, ha a gépjármű az ellenőrzéskor nem rendelkezik érvényes jogosultsággal, jogosulatlan úthasználat miatt a gépjármű kategóriájának megfelelő pótdíjat kell fizetni; mértéke a következőképpen alakul:

	Díjkategória	Fizetési határidő 30 napon belül	Fizetési határidő 30 napon túl
a)	D1	14 875 forint	59 500 forint
b)	D2	41 275 forint	165 100 forint
c)	D3	63 000 forint	252 000 forint
d)	D4	79 375 forint	317 500 forint
e)	B2	66 925 forint	267 700 forint

Az ellenőrzés eredményeként a pótdíjfizetési kötelezettség megállapítása céljából a kötelezett adatait a díjfizetés ellenőrzésére jogosult szervezet a *személy-, és a jármű azonosítására alkalmas okmányai alapján vagy a járműnyilvántartás adatai alapján* állapítja meg. A pótdíj utólagos megfizetésére a gépjármű – a *közúti közlekedési nyilvántartási szervezet nyilvántartása szerint* a jogosulatlan úthasználat napján nyilvántartott – üzemben tartója, üzemben tartó hiányában a gépjármű tulajdonosa köteles. [Díjrendelet 7. § (2a)-(2b) bek.]

A Díjrendelet 7. § (5) bekezdése értelmében jogosulatlan úthasználat esetén, ha helyszíni pótdíjfizetésre nem kerül sor, a pótdíjkövetelés, vagy a pótdíjkülönböztetetre vonatkozó követelés a külön jogszabály szerinti fizetési felszólítás kézhezvételét követő 30. napon jár le.

A kézbesítési vélelem beálltáról a Díjrendelet 7. § (6) bekezdése rendelkezik: ha a postai úton történő kézbesítés azért hiúsul meg, mert a címzett vagy meghatalmazottja úgy nyilatkozik, hogy a fizetési felszólítást nem veszi át, az iratot a kézbesítés megkísérlésének napján kézbesítettnek kell tekinteni. Ha a fizetési felszólítás „nem kereste” jelzéssel érkezik vissza, az iratot – ellenkező bizonyításig – a postai kézbesítés második megkísérlésének napját követő ötödik munkanapon kézbesítettnek kell tekinteni.

A pótdíjfizetési kötelezettség alóli mentesülés feltételeit a Díjrendelet 7. § (7) bekezdése határozza meg; ennek értelmében mentesül a pótdíjfizetési kötelezettség alól az, aki a fizetési felszólítás kézhezvételétől számított 15 napon belül az ÁAK Zrt. ügyfélszolgálatán bemutatja a

jogosultság megvásárlását igazoló ellenőrző szelvényt vagy nyugtázó értesítést. Amint az a Díjrendelet 7. § (2a)-(2b) bekezdéséből kitűnik, hogy a pótdíj ellenőrzésére és beszedésére jogosult szervezet – az ÁAK Zrt. – a pótdíj utólagos megfizetésére a gépjármű – a *közúti közlekedési nyilvántartási szervezet nyilvántartása szerint* a jogosulatlan úthasználat napján nyilvántartott – üzemben tartója, üzemben tartó hiányában a gépjármű tulajdonosa köteles.

Tekintettel arra, hogy a panaszos idő közben elköltözött, azonban új laccímét csak a laccímnyilvántartásban vezettette át, ezért a gépjármű nyilvántartásban még a régi laccím szerepelt. Emiatt az ÁAK Zrt. által kiküldött pótdíjfizetési felszólítások „elköltözött” megjelöléssel érkeztek vissza. Az ÁAK Zrt. *méltányosan és ügyfélbarát módon – egyszeri és rendkívüli alkalommal – rendezte a panaszos beadványában kifejtett problémát, alapjoggal összefüggő visszásság nem állapítható meg az autópálya kezelő eljárásával kapcsolatban.*

A közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet (Korm. rendelet) 89. § (4) bekezdés a) pontja szerint a laccím megváltozása esetén új forgalmi engedélyt kell kiállítani. A KEKKH válaszában kifejtette, hogy a személyiadat- és laccímnyilvántartásba bejegyzett adatok változása nem jár automatikusan a járműnyilvántartásban szereplő adatok megváltoztatásával: így jelen esetben a panaszos laccíme változásának átvezetésével.

A polgárok személyi adatainak és laccímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Laccím tv.) 1. § (2) bekezdése értelmében a nyilvántartás azokat az alapvető személyi, laccím és értesítési cím adatokat tartalmazza, amelyek a polgárok egymás közötti jogviszonyaiban személyazonosságuk igazolásához, továbbá a közigazgatási és igazságszolgáltatási szervek, a helyi önkormányzatok, valamint más természetes és jogi személyek, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek törvényen alapuló adatigényeinek kielégítéséhez szükségesek.

A nyilvántartás fogalmát a Laccím tv. 3. § (1) bekezdése határozza meg. Eszerint a nyilvántartás olyan *közhiteles* hatósági nyilvántartás, amely a nyilvántartásban szereplő polgároknak az e törvényben meghatározott személyi, laccím és értesítési cím adatait, valamint az azokban bekövetkezett változásokat tartalmazza és igazolja.

A nyilvántartás feladata az e törvényben meghatározott adatok és változásaik gyűjtése és kezelése, azokról okiratok kiadása és törvényben meghatározott jogosultaknak adatok szolgáltatása.

A beköltözés vagy kiköltözés után három munkanapon belül kell bejelenteni a járási hivatalnál a lakóhely, illetve tartózkodási hely címét. Az értesítési cím bejelentése bármely járási hivatalnál és a központi szervnél teljesíthető.

A Kknyt. 22/A. §-a rendelkezik a központi közúti közlekedési nyilvántartó szerv (nyilvántartó) adatszolgáltatásáról. Ennek értelmében a nyilvántartó a járműnyilvántartásból történő adatszolgáltatás során a *személyiadat- és laccímnyilvántartás szerinti laccím adatokat adja át, feltéve, hogy az adatkérés nem az azt tartalmazó okmányban szereplő laccímadataira vagy a történeti állomány adataira irányul.*

A KEKKH arról tájékoztatót, hogy a fenti adatszolgáltatási feltételek megvalósításához szükséges informatikai fejlesztések még folyamatban vannak, azok gyakorlati alkalmazására még nincs technikai lehetőség.

Álláspontom szerint az említett informatikai fejlesztések mielőbbi végrehajtása, valamint gyakorlati alkalmazása elengedhetetlen ahhoz, hogy az egyes nyilvántartások *valóban közhitelesek* legyenek, azaz a *tartalmuk egymással egyező, és a valóságnak megfelelő* legyen.

Tekintettel arra, hogy a laccímváltozás bejelentésével szükségszerűen együtt jár bizonyos okmányok cseréje is (pl. gépjármű forgalmi engedély), ez az állampolgárokat jelentős

költségvonzattal terheli. Így amennyiben a nyilvántartások közötti adatok automatikus átvezetése, frissítése nem oldható meg ésszerű időn belül, álláspontom szerint a fejlesztések végrehajtásáig célszerű volna, hogy az adatok módosítására hatáskörrel rendelkező hatóságok egyrészt *tájékoztassák* az ügyfeleket a változás bejelentési kötelezettségről, vagy – amennyiben ezt az informatikai rendszerek lehetővé teszik – *ajánlják fel* a másik nyilvántartásba való átvezetés lehetőségét.

Ugyancsak felmerül az a kérdés is – amely a KEKKH elnökének a parkolási társaság számára adott tájékoztatásában is szerepel – amennyiben megtörténik a lakcímváltozás átvezetése a gépjármű nyilvántartásba annak bejelentésekor, úgy előfordulhat, hogy a papír alapú igazolvány és a nyilvántartásban szereplő adat *eltér* egymástól. Így például előfordulhat, hogy az adott gépjármű forgalmi engedélyében más lakcím szerepel, mint ami a tulajdonos állandó lakcímeként bejegyzésre került a lakcímnnyilvántartásba. Ezzel kapcsolatban meg kell említenem, hogy *az egyes adatok hitelességét, az adott tényt, adatot bizonyító igazolványok mutatják helyesen*, így a lakcímet igazoló hatósági igazolvány a lakcímet, a forgalmi engedélyben szereplő adatok pedig a tulajdonos/üzembentartó, valamint a gépjármű járműnyilvántartásban szereplő adataira vonatkozóan tekinthető *közhitelesnek*, de mint a vizsgált esetek is mutatják, a *tulajdonos/üzembentartó lakcímét illetően nem*. Így például a rendőrség a közúti ellenőrzés alkalmával nemcsak a gépjármű forgalmi engedélyét, vezetői engedélyt, személyi igazolványt, hanem a lakcímet igazoló hatósági igazolványt is elkéri az adatok egyeztetése érdekében.

Az *AJB-216/2012.* számú jelentésemben foglaltam össze a 2010 óta érkezett panaszokat, amelyekben az ÁAK Zrt. pótdíj követelésével kapcsolatos eljárását sérelmezték a beadványozók. Jelentésemben megállapítottam, hogy az autópálya használók panaszkezelésére, illetve panasz előterjesztésének lehetőségeire vonatkozó jogszabályok hiányoztak. Intézkedésemmel felkértem a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy kezdeményezze az autópálya használatl összefüggésben az autópálya kezelője által kiállított fizetési felszólításokkal szemben előterjesztette panaszok ügyintézése keret- és részletszabályainak kidolgozását, amely azóta sem történt meg.

A parkolási kérdésekkel kapcsolatban ehelyütt pedig utalnom kell az *OBH-5282/2010.* számú jelentésemre, melyben a vonatkozó jogszabályi háttér és a fővárosi rendelet áttekintése során megállapítottam, hogy a jogszabályok nem tartalmazzak szabályokat a parkolási társaságok eljárásával kapcsolatban előterjesztett panaszok rendezésével kapcsolatban. A Kkt. 15/C. § (5) bekezdése értelmében a 9/D. § szerinti közszolgáltatással kapcsolatban keletkezett ügyfélpanaszok intézése során külön törvény előírásai szerint kell eljárni, azonban erre vonatkozóan nem volt található jogszabály.

Az *OBH-5282/2010.* számú jelentésemben pedig a vonatkozó szabályozás áttekintése és a Hivatalomhoz eljuttatott beadványok vizsgálati tapasztalatait összevetve megállapítottam, hogy a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium a jogállamiság elvével, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy a parkolási kérdésekkel összefüggésben nem szabályozta a kötelezett (az autós) panasz/kifogás előterjesztési lehetőségét a parkolási társaság által kiállított fizetési felszólítással szemben. Ugyancsak a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal összefüggően állt elő vissza helyzet azzal, hogy elmaradt a parkolási társaságok által kiállított fizetési felszólításokkal szembeni panaszok elbírálása mikéntjének (így különösen mely szerv, mennyi időn belül kell, hogy döntsön) megfelelő szintű szabályozása. A panaszok kezelésére vonatkozó jogszabály mindeddig nem született meg.

E jelentésem vizsgálatának egyik alapját képező *AJB-7500/2012.* számú parkolási ügygel kapcsolatban meg kell jegyezmem, hogy jelen vizsgálatom keretében nem vizsgáltam az egyes követelések elévülését. Az azonban mindenképp szembeűnő, hogy a panaszos állítása és az ügy dokumentumai szerint a panaszos a lakcímnnyilvántartásban szereplő lakcímén először 2012-ben,

10 évvel a konkrét parkolási eseményeket követően kapott értesítést, a bíróság pedig a kézbesítési vélelem megdöntésének helyt adott.

Ugyancsak utalnom kell az OBH-3078/2008. számú ügyben a BKV Zrt. mint közszolgáltató eljárásával kapcsolatos megállapításaimra, melyek a parkolási társaságok mint közszolgáltatók eljárását illetően is irányadók. Eszerint egy állami/önkormányzati tulajdonban lévő, közszolgáltatást nyújtó gazdasági társaságtól elvárható, hogy a működésére vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel teljes körűen tisztában legyen, és azokat a követeléseinek érvényesítése során is szem előtt tartsa.

Teljesen érthető és indokolt, hogy a közszolgáltató minden jogszerű eszközt megragad jogos követeléseinek érvényesítése érdekében, de nem szabad szem elől tévesztenie, hogy jogszerűen működő, köztulajdonban lévő gazdasági társaságként arra kellene törekednie, hogy a jogos követelések érvényesítési módjának is jogszerűnek kell lennie. Mindemellett indokolatlannak és a társaság gazdasági érdekeivel ellentétesnek is tűnik, ha a követelése érvényesítésének megkezdésére csak évekkal a pótdíjazási esemény megtörténte után kerül sor. Mind az érintett autósok, mind a parkolási társaságok érdeke az, hogy amennyiben pótdíjazásra kerül sor, akkor annak pénzügyi rendezése is mielőbb megtörténjen.

Ennek alapján pedig megállapítható, hogy a parkolási társaságok, közszolgáltatók követelés érvényesítési jogosultsága is sérül azáltal, hogy a gépjármű-nyilvántartáson keresztül nem az éppen akkor aktuális állapotnak megfelelő lakcím adatokhoz jutnak hozzá, és így nem tudják követelésüket határidőben teljesíteni. Hiszen így – mint azt a konkrét eset is mutatja – évekkal, akár 10 évvel később próbálják fizetési meghagyásos eljárás útján követelésüket érvényesíteni, a gépkocsi – parkolási eseménykor fennálló – tulajdonosával szemben, ami már nyilvánvalóan nem lehetséges. Ekkor már az önálló bírósági végrehajtó le tudja hívni az adatokat a lakcímnyilvántartásból és így az aktuális, tényleges állandó lakcímen kap értesítést az autós fizetési kötelezettségéről. Ez pedig az érvényesíthetőség sikertelenségét rejti magában, hiszen mint a parkolási eset is mutatja, 12 évvel a konkrét esetet követően – miközben a vonatkozó jogszabályi környezet nemhogy a követelés öt éves, de egy éves elévülési idejét írja elő – szerez tudomást az autós arról, hogy valamikor pótdíjfizetési kötelezettsége keletkezett a parkolási társasággal szemben. Természetesen a parkolási esemény időpontjában hatályos jog az irányadó, azonban az akkori öt éves elévülési idő is kétszer telt el, feltehetően az elévülés megszakadása nélkül, és az autóst csak 2012-ben tudták a lakcímnyilvántartásba bejegyzett állandó lakcímen értesíteni. Mindazonáltal a követelések elévülésének vizsgálatát nem tettem és nem is tettem jelentésem tárgyává, fentieket az ügy egészének megítélése szempontjából tartottam fontosnak megjegyezni.

Külön ki kell emelnem azonban, hogy az alapköveteléshez képest – amely jelen parkolási esetben 63.440 Ft volt – jóval magasabb összeget követelnek a közszolgáltatók – a konkrét esetben 178.191 Ft-ot, majdnem a tőkeösszeg háromszorosát –, amely nyilvánvalóan komoly megterhelést jelent az érintett ügyfeleknek. Ez pedig olyan esetben történik, amelyben az állampolgár bejelentette lakcímváltozását a lakcímnyilvántartásba, de az állandó lakóhelyén nem kapott értesítést, csak 10 évvel később. A tőke összegének több mint 100.000 Ft-os költség és munkadíj vonzata pedig ebből a késedelmes érvényesítésből fakad.

Álláspontom szerint az, hogy a panaszos a lakcím átjelentkezéskor nem volt annak tudatában, hogy az egyes nyilvántartások nem átjárhatóak és a gépjármű nyilvántartásban is át kell írni a lakcím megváltozását, nem róható fel neki, hiszen nyilvánvalóan azt feltételezte, hogy ezzel bejelentési kötelezettségének eleget tett, külön pedig nem hívták fel a figyelmét a gépjármű nyilvántartásban történő átvezetés szükségességére is.

Arra is ki kell térnem, hogy a lakcímadatok lekérésének időpontja is nagy relevanciával

bír, tehát az, hogy ha jóval később értesítik a tulajdonost vagy üzemeltetőt fizetési kötelezettségéről, akkor időközben elköltözhetett a nyilvántartásban szereplő lakcíméről. Így tehát a jogosulatlan várakozás időpontjában fennálló tulajdonost/üzemeltetőt kell értesíteni az igény érvényesítésekor érvényes lakcímén. Ezen mechanizmus részleteinek pontos, az egyes közszolgáltatókra nézve kötelező rögzítése is jelentős előrelépés volna a közhitelesség jogállami garanciái tekintetében.

*Mindebből következően megállapítottam, hogy a vizsgált ügyekben releváns adatokat rögzítő rendszereket illető informatikai fejlesztések hiánya – azzal, hogy a különböző nyilvántartások (személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, illetve a járműnyilvántartás) adatai között eltérés mutatkozott – lehetetlenné teszi a közhiteles nyilvántartások alapján történő szankció rendszer használatát, mely a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, illetve a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot idézett elő.*

### **Intézkedésem**

A jelentésben feltárt visszásságok bekövetkezése lehetőségének jövőbeni elkerülése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy – a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalával együttműködve – mozdítsa elő azon informatikai fejlesztéseket, amelyek szükségesek az egyes nyilvántartások, így különösen a személyiadat- és lakcím-, valamint a járműnyilvántartás adatainak összehangolására, naprakésszé tételére.*

Budapest, 2013. április

Prof. Dr. Szabó Máté sk

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-7524/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Somosi György

#### **Az eljárás megindulása**

A panaszos az Országos Légszennyezettségi Mérőhálózat (OLM) működését érintő beadványában azt sérelmezte, hogy a dorogi automata mérőállomás adatai 1 éve nem frissülnek.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült az egészséges környezethez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Ennek során tájékoztatást kértem a vidékfejlesztési minisztertől a dorogi mérőállomás adatszolgáltatásának körülményeiről, valamint Dorog Város Polgármesteri Hivatalához fordultam.

#### **A megállapított tényállás**

A panaszos 2011. november 4-én a Vidékfejlesztési Minisztériumnak küldött elektronikus levelében előadta, hogy az OLM honlapján – [www.kvvm.hu/olm](http://www.kvvm.hu/olm) – nem szerepelnek a dorogi mérőállomás aktuális adatai, ott csak a 2011. október 18. 13 órai adatok tekinthetők meg. A minisztérium november 9-én arról tájékoztatta, hogy „a dorogi mérőállomás esetén műszaki okok miatt szünetel az adatszolgáltatás.” „A helyzet megoldásáig” türelmét kérték.

A panaszos 2012. október 15-én ismét a minisztériumhoz fordult, jelezve, hogy az adatok

továbbra sem frissültek, a honlapon változatlanul csak az előbbi dátumhoz kapcsolódó adatok láthatók.

Dorog Város Polgármesteri Hivatala rendelkezésemre bocsátotta az Észak-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (Felügyelőség) igazgatójának 2011. október 17-én kelt 12836-2/2011. számú levelét, amelyben arról tájékoztatták a polgármestert, hogy a felügyelőség által üzemeltetett off-line imisszió mérőhálózatot gazdasági okok miatt 2011. szeptember 14-én határozatlan időre leállították. A levél beszámolt arról is, hogy 2011. október 18-án a Zsigmondy lakótelepen működő on-line imisszió mérőállomást is – likviditási okok miatt – határozatlan időre leállítják. A döntést azzal indokolták, hogy a dorogi mérőállomás nincs benne a nemzetközi adatszolgáltatásra kötelezett mérőállomások körében. A 3. zónában (Tatabánya és környéke) bejelentett 2 db mérőállomás eleget tesz az uniós követelményeknek, ezek a Tatabánya Ságvári úti és az Esztergomban üzemelő állomás. Az igazgató utalt arra is, hogy a „Tatabánya 2 Erdész úti” állomás 2011. június 21. óta nem üzemel. Dorog Város polgármestere 2011. október 21-én a város területén lévő mérőállomások üzemeltetésének folytatását kérte. Levele szerint a település gazdasági társaságai és az önkormányzat képviselő-testülete sokat tett annak érdekében, hogy az elmúlt években javult a környezeti állapot, ugyanakkor a város és térsége megbetegedési, halálozási adatai meglehetősen kedvezőtlenek. A polgármester hangsúlyozta, hogy a környezet ellenőrzése és az egészséges környezet megteremtésére irányuló törekvések során nem nélkülözhetik a Felügyelőség közreműködését. [Az éves értékelések alapján megállapítható, hogy Dorogon a PM10 koncentrációja 2006-ban 94, 2007-ben 54, 2008-ban és 2009-ben 46-46, 2010-ben 66, 2011-ben 47 alkalommal lépte túl a 24 órás egészségügyi határértéket. Az éves határérték 2006-ban nem teljesült. A 2011-es adat csak az állomás működéséig értelmezhető.]

Dorog Város Képviselő-testületének a 2011. december 16-i ülésére készített előterjesztés szerint 2010-ben a nitrogén-dioxid imissziós szintje határérték fölé emelkedett.

Dorog Város Képviselő-testületének 2012. november 30-án tartott ülésén az egyik napirendi pont a 2012. évi környezetvédelmi állapotváltozás megvitatása volt. A jegyzőkönyv szerint „Kaptunk egy írásos tájékoztatást az üzemeltetőtől, melyben egyértelműen közölték, hogy nincs pénz az üzemeltetésre. Ezt követően küldtük el az ÁNTSZ által megszerzett adatokat, hivatkozva arra, hogy a környezeti terhelés és az egészségügy közötti szoros összefüggés megkívánja a környezeti terhelés folyamatos kontrolálását. A levélváltás megtörtént, de a rendszer működtetésére egyelőre nem került sor.” A képviselő-testület a 135/2012. (XI. 30.) számú képviselő-testületi határozatban tudomásul vette, hogy adatszolgáltatás hiányában a 2012. évre vonatkozó környezetvédelmi állapotváltozásról szóló tájékoztatót nem áll módjában elkészíteni, és megtárgyalni.

[<http://dorog.hu/feltoltes/jegyz337knyv121130.pdf>]

A vidékfejlesztési miniszter válaszában az alábbiakról értesített: „Az állomás utolsó adatai valóban 2011 októberében keletkeztek. Ahogy kérdésére a panaszost 2011. november 9-én kelt elektronikus levélben is tájékoztattuk, az adatszolgáltatás műszaki okok miatt szünetel. Sajnálatos módon a javításra nem volt lehetőség, a műszerek pótlása pedig jelentős források bevonását teszi szükségessé. A folyamatban lévő fejlesztési projekt (KEOP-6.3.0/2F/09) tartalmazza a dorogi mérőállomáshoz is szükséges mérőberendezések cseréjét, de ez sajnálatos módon még hosszabb időt igényel.”

Az 1074/2013. (II. 21.) Korm. határozattal a Kormány jóváhagyta a KEOP-6.3.0/2F/11-2012-0001 azonosító számú, az „OLM – Országos Légszennyezettségi Mérőhálózat továbbfejlesztése” című projektjavaslatot.

## **Érintett alapvető jogok**

- A közérdekű adatok megismeréséhez való jog: „*Mindenkinek joga van [...] a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.*” [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés]
- Az egészséges környezethez való jog: „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]

### **Alkalmazott jogszabályok**

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet (R.)
- A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (Lr.)
- A légszennyezésügyi agglomerációk és zónák kijelöléséről szóló 4/2002. (X. 7.) KvVM rendelet (KvVMr.)
- A levegőterheltségi szint és a helyhez kötött légszennyező források kibocsátásának vizsgálatával, ellenőrzésével, értékelésével kapcsolatos szabályokról szóló 6/2011. (I. 14.) VM rendelet (VMr.)
- Dorog Város Önkormányzata Képviselő-testületének 3/2010. (II. 26.) számú önkormányzati rendelete a szmoghelyzettel kapcsolatos teendők szabályozásáról (Ör.)
- A 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat (Nemzeti Környezetvédelmi Program)

### **A vizsgálat megállapításai**

#### **I. A hatásköröm tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságot 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 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 (2) bekezdés 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. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosza az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

#### **II. Az érintett alapvető jogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztosza egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény

megalakulása óta az országgyűlési biztosok következetesen 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.

Az Alaptörvény 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 megállapította, hogy az 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 Alkotmánybíróság nyomatékosan hívta fel a figyelmet arra, 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.

Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerint mindenkinek joga van a *közérdekű adatok megismeréséhez* és terjesztéséhez. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését szolgáló alapvető szabályokat az Alaptörvényben foglaltakkal összhangban az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény határozza meg.

## **I. Az ügy érdeme tekintetében**

I. Az Lr. 10. §-a értelmében:

(1) Magyarország területén a levegőterheltségi szint mértéke szerint, a vizsgálati küszöbértékek alapján, légszennyezettségi agglomerációk vagy zónák kerülnek kijelölésre.

(2) A légszennyezettségi agglomerációk és zónák kijelölésének felülvizsgálatára a levegőterheltségi szintet befolyásoló körülmények jelentős változása esetén, de legalább öt évenként kerül sor.

(3) A kén-dioxid, a nitrogén-dioxid, a nitrogénoxidok, a PM<sub>10</sub> és PM<sub>2,5</sub>, az ólom, a benzol és a szén-monoxid által okozott levegőterhelés jelentős változása esetén, a légszennyezettségi agglomerációk és zónák kijelölésének felülvizsgálatára öt évnél gyakrabban kerül sor.

A KvVMr. 1. számú melléklete alapján Komárom-Tatabánya-Esztergom térsége a 3. légszennyezettségi zónába tartozik, Dorog és Nyergesújfalu (a panaszos lakóhelye) is e zóna része. A zónában az egyes kiemelt jelentőségű légszennyező anyagok jelenleg a következő zónacsoportokba tartoznak: kén-dioxid „E”, nitrogén-dioxid „C”, szén-monoxid „F”, PM<sub>10</sub> „D”, benzol „E”, ózon „O-I”, PM<sub>10</sub> benz(a)pirén (BaP) „B”.



Az Lr. 9. § (1) bekezdése értelmében Magyarország területén a levegőterheltségi szintet és a légszennyezettségi határértékek betartását az OLM vizsgálja. A (4) bekezdés szerint az OLM által mért levegőterheltségi adatok interneten keresztül történő elérhetőségét, és *a nyilvánosság folyamatos tájékoztatását*, a környezetvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium honlapja biztosítja. A (6) bekezdés rögzíti, hogy a kén-dioxid, a nitrogén-dioxid, a PM<sub>10</sub>, PM<sub>2,5</sub>, az ózon és a szén-monoxid által okozott levegőterheltségi szint adatait legalább napi frissítéssel kell közzétenni.

A VMr. 3. § (1) bekezdése szerint a levegőterheltségi szint mérését a (2) bekezdésben foglaltak figyelembevételével a kijelölt mérőponton állandó helyre telepített mérőrendszerrel vagy időszakosan, ismételt, illetve eseti méréssel kell végezni folyamatos vagy szakaszos mintavételi és mérési módszerek alkalmazásával. A mérőpontokat az 1., 2., 3. és 4. mellékletnek megfelelő helymegválasztással és sűrűséggel kell a környezetvédelmi hatóságnak kijelölni.

A Kvt. a környezet védelmének alapelvei között rögzíti a tájékozódás, tájékoztatás és nyilvánosság elvét. A 12. § (1) bekezdése szerint a környezet védelmével kapcsolatos állampolgári jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése céljából a közfeladatot ellátó szervek mindenki számára lehetővé teszik a környezet és az egészség lényeges összefüggéseinek, a környezetkárosító tevékenységek és azok fontosságának megismerését.

A (2) bekezdés értelmében mindenkinek joga van a külön jogszabályban meghatározott környezeti információkat – mint közérdekű adatokat – megismerni.

A (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, az önkormányzatok (...) a környezethez kapcsolódó kötelezettséget, feladatot teljesítő vagy közszolgáltatást nyújtó, illetve az egyéb közfeladatot ellátó szervek vagy személyek feladatkörükben kötelesek a környezet állapotát és annak az emberi egészségre gyakorolt hatását figyelemmel kíséreni, igény esetén a rendelkezésére álló környezeti információt hozzáférhetővé tenni, rendelkezésre bocsátani, továbbá a környezeti információk külön jogszabályban meghatározott körét, illetve a birtokában levő vagy a számára tárolt információk jegyzékét elektronikusan vagy más módon közzétenni.

II. A vizsgálat megindításának időpontjában az OLM honlapja a dorogi mérőállomás 2011. október 18. 13 órai adatait tartalmazta és tartalmazza jelenleg is. A Felügyelőség 2011. október 17-én kelt leveléből kiderül, hogy a szintén általa üzemeltetett „Tatabánya 2” mérőállomás sem működik. Az OLM honlapján erre az állomásra vonatkozóan a 2011. június 21. 10 órai adatok láthatók, ezen kívül „Az állomás átmenetileg leállítva” tájékoztatás is olvasható, ami a dorogi adatsornál hiányzik. (A „Tatabánya 2” mérőállomás működése szünetelésének körülményeiről nem rendelkezem további információval.)

A Vidékfejlesztési Minisztérium panaszosnak adott tájékoztatása szerint műszaki okok miatt szünetel az adatszolgáltatás, amit a megkeresésemre adott válaszlevél is megerősít: „(...) az adatszolgáltatás műszaki okok miatt szünetel.” A Felügyelőség arról értesítette Dorog polgármesterét, hogy az on-line mérőállomást likviditási okok miatt határozatlan időre leállítják. Ebben a levélben műszaki okokra nincs hivatkozás, ugyanakkor kiderül, hogy az off-line imisszió mérőhálózatot is leállították – határozatlan időre.

Az R. 110. § b) pontja értelmében a vidékfejlesztési miniszter összehangolja, illetőleg feladatkörében működteti a környezet és a természet állapotának felmérését és értékelését szolgáló mérő-, megfigyelő-, ellenőrző-, értékelő- és információs rendszert, statisztikai adatszolgáltató rendszereket, valamint irányítja az ezekkel kapcsolatos labortevékenységet.

A Nemzeti Környezetvédelmi Program szerint a levegőminőség változásának nyomon követésére az OLM szolgál. A mérőhálózat eszközparkjának folyamatos fejlesztését a mérendő anyagok körének bővülése pl. 2009-től PM<sub>2,5</sub>, valamint az elavult műszerek cseréje (a készülékek 35%-a 10 évnél régebbi) teszi szükségessé. „A mérési adatok alapján nemcsak a rendszeres

*(éves) állapotértékelés végezhető el, de biztosítható a lakosság tájékoztatása, és esetleges vészhelyzet esetén az azonnali beavatkozások is elvégezhetőek. (...) Az ország átlagos légszennyezettsége nemzetközi összehasonlításban közepesnek tekinthető, azonban az egyes térségek, települések szennyezettsége között jelentős eltérések vannak. A levegő minőségét napjainkban elsősorban a hazai közlekedés és a lakossági fűtés okozta szennyezőanyag terhelés határozza meg, de a meteorológiai helyzettől függően időszakosan szerepe lehet a nagyobb távolságról érkező szennyezésnek is. Az ipari kibocsátások hatása – a szigorú követelmények életbe lépésével és ezek betartásával – csökkent. A forgalmas útvonalak környezetében, a nagy gépkocsiforgalommal terhelt településeken a levegő nitrogén-oxid (NO<sub>x</sub>) és kisméretű szálló por (PM<sub>10</sub>) tartalma haladja meg időszakosan az egészségügyi határértéket, a felszín közeli ózon szennyezettség pedig növekvő tendenciát mutat ugyanúgy, mint más európai országokban. A fűtési időszakban az NO<sub>x</sub>, a kisméretű szálló por, nyáron a felszín közeli ózon szennyezettség jelenthet egészségügyi problémát (szmoghelyzet kialakulása). A kisméretű szálló por azért is került a levegőminőségi szabályozás középpontjába, mert felismerték fokozottabb egészségügyi kockázatát, amit többek között a szálló por részecskék felületén megkötött nehézfémek és nehezen lebomló szerves vegyületek okoznak.”*

III. 2012-ben a „Válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” címmel kiemelt projektet indítottam a jelenleg is tartó több dimenziós – gazdasági, pénzügyi, társadalmi, környezeti, politikai – válságfolyamat következményeinek feltérképezésére, tanulmányozására, a tanulságok levonására. A projekt keretében önálló vizsgálatot folytattam annak áttekintésére, hogy a közvetlenül vagy közvetve a válság hatására tett állami intézkedések miként befolyásolták a környezetvédelmi intézményrendszert és annak hatékony működését, milyen hatással voltak a védendő alapjogok és alkotmányos értékek érvényesülésére, különös figyelemmel a már elért védelmi szinthez képest való visszalépés tilalmára.

Az AJB-3069/2012. számú jelentésben egyebek mellett az alábbiakat állapítottam meg: „(...) Nem meglepő tehát, hogy a VM tájékoztatása szerint a felügyelőségek költségvetésében – az elvonások, zárolások mellett – jelentős kiesést jelent a bírságbevételek központosítása. Bár a miniszter szerint a tárca törekszik a források pótlására, a hatóságok zökkenőmentes működése veszélybe került, hiszen 1-1,5 milliárd Ft hiányzik költségvetéseikből. Sajtóhírekből értesültem arról, hogy pl. az Észak-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség közel 30 millió Ft-os köztartozást halmozott fel, a környezeti vészhelyzet bejelentésére szolgáló telefonvonalak korlátozottan működnek, a hatósági ellenőrzések száma soha nem látott szintre csökkent. A VM tájékoztatása szerint a bírságbevételeket az igazgatási szolgáltatási díj emelésével kívánják kompenzálni. Ez szintén nem elfogadható megoldás, hiszen ezzel az állam lényegében az állampolgárookra kívánja hárítani a kiesett bevételek pótlását, aminek egyik következményeként az önkéntes jogkövetés kerülhet veszélybe. *Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, a jogalkotó szervek kötelesek a környezeti érdekek képviselőit ellátó hatóságok tevékenységét, érdemi működését és hatékony feladatellátását úgy jogi, mint finanszírozási oldalról biztosítani.* (...) Az előző fejezetekben ismertetettek alapján úgy vélem, hogy a környezetvédelmi szervezetrendszer érintő átszervezések és átalakítások, a költségvetési források elmúlt időszakban tapasztalható folyamatos csökkentése, a területet elhagyni kényszerülő szakemberállomány hiánya fokozatosan gyengítette a környezetügyi igazgatás szervezetrendszerét. Az elégtelen pénzügyi források következményeként a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási szervezetrendszer feladatellátásának hatékonysága folyamatosan csökkent, a környezethasználók feletti kontroll gyengült. A hatósági ellenőrzési tevékenység, amely alapvetően szükséges a jogszabályi, illetve a hatósági

határozatokban foglalt előírások teljesítésének ellenőrzéséhez, a finanszírozási nehézségek miatt szinte teljesen visszaszorult. Emiatt – álláspontom szerint – prognosztizálható, hogy az előírásokat megsértő környezethasználatok, kibocsátások gyakorisága megnő, a környezet állapotában érdemi romlás következik be. A jelentésben bemutatott anomáliák hatásainak összessége álláspontom szerint az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Az egészséges környezethez való jog érvényesüléséhez elengedhetetlen a megfelelő intézményrendszer, valamint az, hogy az állam az Alaptörvényből eredő intézményvédelmi kötelezettségének – a megelőzés elvén alapuló jogi és szervezeti kereteken alapulva – eleget tegyen. Fontos, hogy a mindenkori kormányzat felismerje a környezetvédelem fontosságát és ennek megfelelően alakítsa ki az intézmények rendszerét a miniszteriális szinttől a területi szervekig, érvényesítse a döntések meghozatala során a környezetvédelmi érdekeket, és ne a gazdasági fejlődés akadályának, háttérbe szorítandó, leépítendő ágazatnak tekintse e területet.

Megfelelő presztízsű, elegendő költségvetési forrással gazdálkodó környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi intézmények nélkül elképzelhetetlen a jövő generációk érdekeinek figyelembe vétele, kiüresedik az egészséges környezethez való jog tartalma.”

IV. Az Ör. bevezetője szerint az elmúlt évek során az ipari-gazdasági tevékenységgel, a közlekedéssel és klimatikus-meteorológiai változásokkal összefüggésben *számos alkalommal merült fel a füstköd koncentráció emelkedését követően az igazgatási beavatkozás szükségessége.* Az 1. § (1) bekezdése értelmében a rendelet célja, hogy a környezetveszélyeztetést okozó légszennyezettség kialakulása esetén meghatározza az emberi élet és egészség megóvása érdekében szükséges intézkedéseket, azok elrendelésének és végrehajtásának szabályait. A 3. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a légszennyező anyagok koncentrációját az Észak-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség külön jogszabály alapján folyamatos ügyelet biztosításával méri és elemzi a város területén telepített monitor állomás segítségével. A 6. § a) pontja értelmében a Felügyelőség fokozott figyelemmel működteti a monitor hálózatot, és gondoskodik az esetleges meghibásodások elhárításáról.

Az állam az egészséges környezethez való jogból fakadó intézményvédelmi kötelezettségének akkor tesz eleget, ha gondoskodik a levegőterheltségi szint mérésére szolgáló OLM működtetéséről. Ez szükségképpen együtt jár a berendezések karbantartásával, javításával, esetenként cseréjével, ami akár hosszabb ideig tartó leálláshoz is vezethet, ugyanakkor álláspontom szerint egy mérőállomás működésének közel másfél éves szünetelése nem fogadható el, ráadásul – amint az a Vidékfejlesztési Minisztérium megkeresésemre adott válaszából kiderül – az ismételt működés időpontja teljességgel bizonytalan.

A Nemzeti Környezetvédelmi Programban a megfogalmazott célok elérése érdekében a Kormányzat részéről szükséges intézkedés a levegőminőségi határértékek betartásának ellenőrzése az ország egész területén, beleértve a közlekedéssel terhelt forgalmas belvárosi területeket is. A Program szerint szükséges ezen kívül még az OLM megfelelő színvonalú működtetése tárgyi és személyi feltételeinek biztosítása.

A működő mérőállomások számának csökkenése visszalépést jelent a már elért védelmi szinthez képest. Dorog polgármestere a Felügyelőségnek küldött levelében hangsúlyozta, hogy bár javult a környezeti állapot, a város és térsége megbetegedési és halálozási adatai kedvezőtlenek. Álláspontom szerint a dorogi térségben jelenleg is folyó számottevő ipari tevékenység miatt – az elmúlt években történt pozitív változások ellenére – indokolt a levegőminőség alakulásának folyamatos nyomon követése.

Az Lr. értelmében a füstköd-riadó tájékoztatási vagy riasztási fokozatát legalább két (a főváros esetén három) folyamatosan működő automatikus mérőállomás adatai alapján kell bejelenteni. A tájékoztatási vagy riasztási fokozat elrendelhető egy mérőállomás mérése alapján

is, ha a településen csak egy mérőállomás működik, és az országos szennyezettségi helyzet alapján valószínűsíthető, hogy a mért szennyezettség nem lokális. Működő mérőállomás hiányában Dorogon jelenleg füstköd-riadó nem rendelhető el.

*Az egészséges környezethez, valamint a közérdekű adatok hozzáféréséhez való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha az állam a levegőterheltségi szint mérését végző hálózatrendszer egyes pontjain a mintavételt megszünteti vagy hosszabb ideig szünetelteti és a naprakész környezeti információk közzétételét elmulasztja.*

### **Intézkedésem**

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a Kormányt, hogy a szükséges források biztosításával gondoskodjon a dorogi mérőállomás mielőbbi rendeltetésszerű működtetéséről.

Budapest, 2013. március

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-7573/2012. számú ügyben**

dr. Kovács Anikó

### **Az eljárás megindítása**

A panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy Budapest, XXI. kerület Csepel Önkormányzatának jegyzője az építéshatósági eljárás során hozott határozattal szemben benyújtott fellebbezését hosszú ideig nem terjesztette fel a másodfokú hatósághoz. A beadványban foglaltak alapján felmerült a tisztességes eljáráshoz való jog, a jogorvoslathoz való jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Ennek során részletes tájékoztatást és iratokat bocsátott rendelkezésemre Budapest, XXI. kerületi Önkormányzat jegyzője (továbbiakban: jegyző).

### **A megállapított tényállás**

A jegyző a panaszos részére 2007. október 4-én 02-993-7/2007. számú határozattal fennmaradási, valamint építési engedélyt adott a Budapest, XXI. kerület Somos u. 3. szám alatti ingatlanra vonatkozóan.

A panaszos 2012. szeptember 7-én használatbavételi engedély iránti kérelmet nyújtott be az építési hatósághoz. A 2012. szeptember 27-én megtartott helyszíni szemle során a hatóság megállapította, hogy a tárgyi ingatlanon meglévő lakóépületet az építési engedélytől eltérően építették meg, ezért a használatbavételi engedély iránti kérelmet 2012. október elsején – a II/53823-7/2012. számú határozattal – a jegyző elutasította. A határozatban felhívta a panaszos figyelmét arra, hogy az épületre fennmaradási engedélyt kell kérni, amit külön eljárásban bírál el a hatóság.

A határozat ellen a panaszos – törvényes határidőn belül – 2012. október 12-én fellebbezést nyújtott be. A jegyző a határozatról értesítette a jogszabály által előírt személyeket. Három, a szomszédoknak küldött határozat nem kereste jelzéssel érkezett vissza a hatósághoz. A

jegyző 2012. november 5-én kelt levélben értesítette a három szomszédot arról, hogy a kézbesítési vélelem 2012. október 24-én beállt. A címzettek ezeket a leveleket sem keresték, így azok 2012. november 22-én visszaérkeztek a hivatalba.

A panaszost érdeklődésére a hatóság 2012. november 20-án elektronikus levélben arról tájékoztatta, hogy mivel még a döntésről nem értesült minden érintett – nem érkezett vissza minden tértivevény – a fellebbezését egyelőre nem terjesztették fel Budapest Főváros Kormányhivatalához. A rendelkezésekre bocsátott iratok szerint a jegyző 2013. január 21-én továbbította a fellebbezést elbírálására jogosult másodfokú hatóságához.

A panaszos úgy vélte – 2013. január 24-én a másodfokú hatóságához írt elektronikus levele szerint – hogy a gondatlan és többszörösen hibás ügyintézés miatt őt anyagi és erkölcsi kár érte.

### **Érintett alkotmányos jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége: „*Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.*” (Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés)
- Tisztességes eljárásból 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)
- 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)

### **Alkalmazott jogszabályok**

- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- A postáról szóló 2003. évi CI. törvény (Ptv.)

### **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 (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. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosáé 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 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 jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás 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. [2/1995. (XII. 15.) 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 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 tisztességes eljáráshoz 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 jogorvoslathoz való joggal* összefüggésben hangsúlyozni kívánom, hogy az olyan, az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alkotmányos alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és azok 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

A rendelkezésemre bocsátott iratok alapján megállapítható, hogy a panaszos a törvényes határidőn belül fellebbezéssel élt a használatbavételi engedélyt megtagadó határozat ellen. A jegyző postai úton kézbesítette a határozatot a kérelmező mellett a jogszabály szerint értesítendőknél (szomszédos ingatlanokkal rendelkezni jogosultak, tervező, szakhatóságok stb.).

A szomszédoknak küldött értesítések közül három határozatot nem tudtak kézbesíteni, a tértivevény tanúsága szerint azt nem kereste a címzett. A Ket. 79. § (2) bekezdése kimondja, hogy ha az irat a hatósághoz nem kereste jelzéssel érkezik vissza, az iratot – ellenkező bizonyításig – a postai kézbesítés második megkísérlésének napját követő ötödik munkanapon kézbesítettnek kell tekinteni.

Jelen esetben a kézbesítési vélelem 2012. október 24-én állt be. Erről a Ket. 79. § (3) bekezdése alapján levélben küldött értesítést a jegyző a szomszédoknak. [Ket. 79.§ (3) bekezdés: A

hatósági döntés kézbesítése esetén a hatóság a (2) bekezdés szerinti kézbesítési vélelem beálltát megalapozó hivatalos irat megküldésével tíz napon belül értesíti az ügyfelet.] A kézbesítési vélelemmel kapcsolatban először is azt fontos hangsúlyozni, hogy az annak beálltáról szóló értesítés nem minősül döntésnek (végzésnek), mivel ahhoz közvetlen joghatás nem társul.

A kézbesítési vélelem nem az értesítéssel áll be, hanem azzal a ténnyel következik be, hogy a hivatalos iratként közölni szánt hatósági döntés postai kézbesítését a postai szolgáltató két alkalommal eredménytelenül megkísérli, és ezt követően öt munkanap eredménytelenül eltelik. [<http://ket.kormany.hu/a-kezbesitesi-velelem-bealltarol-szolo-ertesites-megkuldesei>]

Hangsúlyozni szeretném azt is, hogy az értesítések ugyan közvetlenül nem hoznak létre joghatást, viszont kapcsolódhatnak hozzájuk eljárásjogi cselekmények, illetve közvetett eljárásjogi jogkövetkezmények. A kézbesítési vélelemmel kapcsolatban ilyenek tekinthető a Ket. 79. § (4) bekezdés első mondata is, amely a kézbesítési vélelem megdöntésére nyitva álló szubjektív határidőt a tudomásszerzéshez (tipikusan az értesítés kézhezvételéhez, tudomásulvételéhez) köti.

Az értesítéseknek a címzett tudomására hozásával kapcsolatban fontos, hogy erre nem a Ket. 78-79. §-ában meghatározott közlési szabályok alkalmazandók, hiszen azok a döntések (határozatok, végzések) közlésére vonatkozóan tartalmazznak a Ket. általános kapcsolattartási szabályaihoz képest speciális szabályozást.

Az értesítéseknek a címzett tudomására hozásával kapcsolatban a Ket. általános kapcsolattartási szabályai irányadók. Ebből kifolyólag a Ket. az értesítések át nem vételéhez nem társít kézbesítési vélelmet sem, hiszen a kézbesítési vélelem kizárólag a hivatalos iratként kézbesített hatósági döntés át nem vételéhez kapcsolódhat.

Az értesítéseknek a címzett tudomására hozásával kapcsolatban tehát a Ket. általános kapcsolattartási szabályait kell alkalmazni, amelyek közül a Ket. 28/A. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontja alapján az egyik – és a legtipikusabb – kapcsolattartási forma a postai úton történő kapcsolattartás. Mivel az értesítések postai közlésére vonatkozóan a Ket. nem tartalmaz előírást, így a postáról szóló törvényre figyelemmel szükséges a kézbesítés módjáról dönteni.

A postáról szóló 2003. évi CI. törvény 3. § 10. pontja értelmében csak az e célra rendszeresített tértivevénnyel adható fel a hivatalos irat. [A Ptv-t 2013. január 1-jétől hatályon kívül helyezte a postai szolgáltatásokról szóló 2012. CLIX. törvény 81. § (1) bekezdése]. A Ptv. alapján a hivatalos irat: a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szervei, a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvényben szabályozott békéltető testületek, valamint a magánnyugdíj-pénztárak által feladott olyan könyvelt küldemény, amelynek feladásához és kézbesítéséhez (illetve a kézbesítés megkísérléséhez), valamint azok időpontjához jogszabály jogkövetkezményt fűz, illetve amely a jogszabályban meghatározott határidő számításának alapjául szolgál. Mivel a Ket. 79. § (4) bekezdés első mondata nem kifejezetten az értesítéshez, hanem a tudomásszerzéshez köti a kézbesítési vélelem megdöntésére nyitva álló szubjektív határidő kezdő időpontját, önmagában az értesítés kézbesítéséhez, annak megkísérléséhez, illetve ezek időpontjához közvetlenül nem fűződik jogkövetkezmény, az értesítést tartalmazó irat – ha a hatóság azt postán adja fel – nem felel meg a Ptv. szerinti hivatalos irat fogalmának. Ebből következik, hogy kézbesítési vélelem beálltáról szóló postai értesítés esetén – mivel az nem hivatalos irat – nem kötelező a tértivevényes küldeményként történő postára adás. Mindazonáltal az eljárás szabályszerűsége, illetve ennek bizonyíthatósága megkönnyítése érdekében célszerű megoldás lehet, ha az értesítést is tértivevénnyel adja postára a hatóság.

Jelen esetben a jegyző tértivevénnyel adta postára a kézbesítési vélelem beálltáról szóló értesítést, így abból látható, hogy azok 2012. november 22-én visszaérkeztek a hatósághoz, a határozathoz hasonlóan nem kereste jelzéssel.

Fontos hangsúlyozni – és ezt az értesítés is tartalmazta – hogy az eljárási határidőket a kézbesítési vélelem beálltának napjától, azaz jelen ügyben 2012. október 24-től kell számítani.

A Ket. 102. § (5) bekezdése szerint, az első fokú döntést hozó hatóság a fellebbezést a fellebbezési határidő leteltétől számított *nyolc* - szakhatóság közreműködése esetén tizenöt – *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.

A fentiek alapján a panaszos ügyében a fellebbezési határidő 2012. november 8-án járt le, így az ettől számított 8 napon belül, azaz 2012. november 16-ig kellett volna a jegyzőnek a jogorvoslati kérelmet a másodfokú hatósághoz elküldeni, ezzel szemben ez csak 2013. január 21-én történt meg.

A jegyző – a határidő lejártától számítva – több mint 2 hónap elteltével, tehát a Ket.-ben megállapított határidőhöz képest jelentős késedelemmel terjesztette fel a jogorvoslati kérelmet a másodfokú hatósághoz. A panaszos ebből származó anyagi és erkölcsi kárát bírósághoz fordulva, polgári peres eljárás keretében kísérelheti meg érvényesíteni.

Mindezek ismeretében megállapítottam, hogy *a jegyző – tekintettel arra, hogy a Ket-ben meghatározott felterjesztési kötelezettségének határidőn belül nem tett eleget – a tisztességes eljáráshoz való joggal, a jogorvoslathoz való joggal, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.*

### **Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felhívom* a jegyzőt, hogy fordítson kiemelt figyelmet a beérkező fellebbezések jogszerű és határidőben történő felterjesztésére.

Budapest, 2013. március

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-7644/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Zséger Barbara  
dr. Bódis Cecília

### **Az eljárás megindulása**

A büntetés-végrehajtásban fogvatartottak alapjogainak érvényesülését vizsgáló projekt kapcsán megkerülhetetlen volt a börtönnépesség növekedésére, a börtönártalmakra és az elítéltek reszocializációjára vonatkozó kérdések tisztázása és abból következők levonása. Ezért kiemelt figyelmet fordítottam a szabadságvesztésből szabadulók társadalomba való beilleszkedésének lehetőségeire. Ennek keretében vizsgáltam a pártfogó felügyelet és az utógondozás végrehajtását, a szabadulók társadalmi reszocializációjának és munkaerő-piaci szerepvállalásának lehetőségeit. Az AJB-2987/2012. számú jelentésemben megállapítottam, hogy



a bűnelkövetők társadalomba való visszailleszkedését elősegítő rendszer nem hatékony. A vizsgálat által feltárt nehézségek, megoldatlan problémák figyelmemet az alternatív szankciókra, a közösségben végrehajtott büntetésekre irányították.

A magyar büntetési rendszer egyik főbüntetési neme a közérdekű munka büntetés, amely alternatív szankcióként meghatározó az igazságszolgáltatás rendszerében. Végrehajtásáért a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal keretein belül működő Pártfogó Felügyelői Szolgálat (a továbbiakban: Szolgálat) felelős. *A Szolgálat működésének hatékonyságától nagymértékben függ az alternatív szankciók eredményessége, így az elítéltek reintegrációja, a bűnmegelőzés megvalósulása és nem utolsósorban a bűncselekménnyel megsértett egyén, közösség kiengesztelése.* Ezeken a szempontokon keresztül a Szolgálat működése és a közérdekű munka büntetés végrehajtása alapjogokat érint. Érinti az esélyegyenlőség állami célkitűzését, továbbá összefügg az állami büntetőhatalom gyakorlásával, az állam alapjogvédelmi kötelezettségével és a bűnmegelőzés jogállamiságából levezethető alkotmányos céljával.

Mindezek alapján az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdésében biztosított jogkörömben, hivatalból eljárva elrendeltem a közérdekű munka büntetés végrehajtásának vizsgálatát.

A vizsgálat során megkerestem a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalt (a továbbiakban: KIH), amely a Szolgálat módszertani vezetéséért felel, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot, a Legfőbb Ügyészséget, a Nemzetgazdasági Minisztériumot, továbbá a Bács-Kiskun, a Baranya, a Borsod-Abaúj-Zemplén, a Fejér, a Hajdú-Bihar, a Nógrád és Vas Megyei Kormányhivatalokat, amelyek keretein belül, az Igazságügyi Szolgálatok részeként működnek a területi szintű pártfogó felügyelői szolgálatok.

### **Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- A büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.)
- A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.)
- A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (Bv. tvr.)
- A Pártfogó Felügyelői Szolgálat tevékenységéről, valamint ehhez kapcsolódóan egyes igazságügyminiszteri rendeletek módosításáról szóló 17/2003. (VI. 24.) IM rendelet
- A büntetőügyekben hozott határozatok végrehajtása során a bíróságokra és egyéb szervekre háruló feladatokról szóló 9/2002. (IV. 9.) IM rendelet
- A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény

### **Az érintett alapvető jogok**

Alaptörvény B) cikk (1) „Magyarország független, demokratikus jogállam.”

Alaptörvény I. cikk (1) „Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”

Alaptörvény XV. cikk (4) „Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”

Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdés „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. E jog érvényesülését Magyarország többek között az egészségügyi ellátás megszervezésével is elősegíti.”

## **A megállapított tényállás**

### **I. A Pártfogó Felügyelői Szolgálat szerepe a közérdekű munka büntetés végrehajtásában**

Az alternatív szankciók a szakirodalom szerint a „közösségben végrehajtott, és különböző szintű szabadságelvonással kombinált felügyeletet jelentenek, amelyek a reintegrációhoz szükséges támogatást is nyújtják az elkövetőnek” [Kerezsi Klára: A közösségben végrehajtott büntetések; a helyreállító igazságszolgáltatás. (In: Kriminológia-szakkriminológia, Complex, Bp. 2006.)]. A magyar büntetőjogban ide tartozik a közvetítői eljárás, a vádemelés elhalasztása, közérdekű munka, próbára bocsátás és a pártfogó felügyelet.

A hatályos Btk. szankciórendszerében a közérdekű munka büntetés középsúlyos főbüntetési nem, amely a 16. életévét betöltött fiatakorúnál is alkalmazható. Alternatív szankcióként a bíróság akkor alkalmazhatja, ha a bűncselekmény büntetési tételének felső határa három évi szabadságvesztésnél nem súlyosabb. Viszonylag új rendelkezés, hogy a fiatakorúra kiszabott pénzbüntetést behajthatatlansága esetén – ha a fiatakorú a 16. életévét betöltötte – közérdekű munkára kell átváltoztatni. A közérdekű munka büntetés jellemzője, hogy végrehajtása felügyelet mellett, közösségben történik, teret adva a köz számára nyújtott jóvátételnek, lehetővé téve az elkövető sikeres reintegrációját és a prevenciót.

A bíróság a közérdekű munka büntetést kiszabó ítéletben a munka jellegét (például fizikai munkakör) és tartamát határozza meg, figyelemmel arra, hogy az elítélt képes legyen a munkát elvégezni. Az erről szóló értesítőlapon – melyet az elítélt lakóhelye (kérelme alapján a tartózkodási helye) szerint illetékes büntetés-végrehajtási (a továbbiakban: bv.) csoportnak továbbítanak – a bíróság feltünteti, hogy az eljárás során készült-e pártfogó felügyelői vélemény. Ha nem készült, feltünteti az elítélt iskolai végzettségét, szakképzettségét, továbbá a munkaképességét érintő ismert egyéb adatokat is, valamint az elítélt arra irányuló kérelmét, hogy a büntetést a tartózkodási helyén hajtsák végre.

A pártfogók a közérdekű munka büntetés végrehajtásába már a munkahely kijelölése előtt bekapcsolódnak, hiszen felkutatják a letöltésben együttműködő, az elítéltek számára alkalmas munkát kínáló munkahelyeket. A munkavégzés konkrét helyét és a konkrét feladatot – végrehajtási kérdésként – a bv. bíró határozza meg. A Bv. tvr. szerint a közérdekű munka végrehajtásának helyéül az elítélt állandó lakóhelye – az elítélt kérelme alapján ideiglenes lakóhelye – szerint illetékes törvényszéken működő bv. bíró intézményt vagy gazdálkodó szervezet jelöl ki. A munkahely kijelölésénél figyelembe kell venni az elítélt egészségi állapotát, szakképzettségét, szaktudását, a munkára való alkalmasságát és az elkövetett bűncselekmény jellegét.

A bv. bíró a kijelölés előtt pártfogó felügyelői véleményt beszerzését rendeli el, amelyet a pártfogó 30 napon belül elkészít. A pártfogó ennek érdekében az elítéltet meghallgatja a tartózkodási helye, a munkahelye, az egészségi állapota és a szakképzettsége tekintetében. A meghallgatásról jegyzőkönyv készül, amely tartalmazza a személyes adatoknak a munkahelyhez történő továbbíthatóságára vonatkozó elítélti hozzájárulást is. A pártfogó felügyelő beszerzi a szükséges, de hiányzó iratokat és meggyőződik arról, hogy nincs-e akadálya a végrehajtásnak, majd a kiválasztott munkahellyel egyeztetni, hogy mely időponttól, milyen közérdekű munkára van igénye, és szándékáról a munkahelyet írásban nyilatkoztatja.

A bv. bíró a pártfogó felügyelői vélemény alapján végzésben dönt a munkahely kijelöléséről, majd tájékoztatja az elítéltet, hogy a közérdekű munka végrehajtásának megkezdésére mikor és hol jelentkezzen. A munkahelynek is megküldi a kijelöléséről szóló végzést, tájékoztatja a kiszabott közérdekű munka tartamáról, továbbá arról, hogy az elítélt mikor köteles a munkahelyen megjelenni. A bírósági végzésben kijelölt munkáltatók számára az

elítéltek foglalkoztatása nem jelent bér- és/vagy járulékfizetési kötelezettséget, munkaviszony a büntetés végrehajtása alatt nem létesül. A munkajogi jogvitákban a Munka Törvénykönyve az irányadó.

A pártfogó értesíti a bíróságot a végrehajtás megkezdéséről, majd 30 napon belül ellenőrzi a végrehajtást, erről jegyzőkönyvet készít. Ha az elítélt letöltötte a számára előírt idejű közérdekű munkát, a végrehajtás befejezéséről a pártfogó tájékoztatja a bíróságot.

A büntetések végrehajtásának körében speciális a közérdekű munka abból a szempontból, hogy ha az elítélt önként nem teljesíti a rá kiszabott munkát, az nem kényszeríthető ki. Ebben az esetben a bíróság szabadságvesztésre változtathatja azt át.

Végrehajthatatlanná válik a büntetés, ha az elítélt az ítélet jogerőre emelkedése után legalább egy évig gyermekgondozási díjban, illetőleg gyermekgondozási segélyben részesült, továbbá ha az elítélt egészségi állapotában az ítélet jogerőre emelkedése után olyan tartós változás következett be, amely a munkavégzést nem teszi lehetővé. Ezekben az esetekben a bv. bíró végzésében megállapítja a végrehajthatóság megszűnését és a büntetést, vagy annak hátralevő részét nem kell végrehajtani. Az erre vonatkozó javaslatot, a szükséges iratok beszerzése után a pártfogó felügyelő készíti el.

Meg kell említeni azt a megközelítőleg évi 100 ügyet, amikor a területi szolgálatok az *elítélt megkeresésekor azzal szembesülnek, hogy a bíróság által jogerősen kiszabott büntetés „végrehajtása” már megtörtént.* Ezekben az esetekben az elítélt a büntetés kiszabása után felkeresi a munkaügyi központot, amely nem lévén tisztában azzal, hogy a közérdekű munka büntetés végrehajtása a Szolgálat feladata, munkahelyet biztosított az elítéltnak, a jegyző pedig határozatban kijelölte az adott foglalkoztatót. Az ilyen esetek okai abban keresendők, hogy a hatályos magyar jogrendszerben a büntetés mellett többféle közérdekű munka is létezik. A szabálysértések elkövetői is sújthatóak közérdekű munkával, továbbá a közigazgatási bíróság is megváltható ezzel a szankcióval. Ezek végrehajtásáért a munkaügyi központok és a jegyzők felelősek.

## **II. Létszám, ügyszám és specializáció**

A KIH-nek és a megyei igazságügyi szolgálatoknak címzett megkeresésekben tájékoztatást kértem azzal kapcsolatban, hogy az elmúlt évek folyamán hány esetben hajtottak végre közérdekű munka büntetést és ezt milyen pártfogói létszámmal tették.

A kapott tájékoztatás szerint a pártfogók az egységes Pártfogó Felügyelői Szolgálat megalakulásának első évében, 2003-ban 8.459, a következő évben már 12.765 közérdekű munka büntetést hajtottak végre. Ettől kezdve folyamatosan nőtt, *2011-ben pedig már 27.853 volt a pártfogók által felügyelt közérdekű munka büntetések száma.* A Szolgálatnál a pártfogó felügyelet végrehajtása után ez a második legnagyobb ügycsoport, az összes ügy 30 százaléka. Az adatok tükrében megállapítható, hogy az *elmúlt tíz év alatt megháromszorozódott a végrehajtott közérdekű munka büntetések száma.*

*Az ügyszám növekedése mellett a pártfogók létszáma az évek alatt nem változott, a vizsgálat idején – hasonlóan a megalakulás évéhez – 368 pártfogó felügyelő dolgozott a Szolgálatnál. Az egy pártfogó által ellátott ügyek száma igen magas, 2008-ban 200 körül alakult, 2011-ben pedig – nagy megyei eltérésekkel – 250 felé közelített, egyes megyékben (Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Pest, Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye) elérte a 300-at is.*

A pártfogó felügyelők a közérdekű munka büntetés végrehajtása mellett ellátják a pártfogó felügyelet végrehajtását, a büntetés-végrehajtási intézetben végzett pártfogó felügyeleti munkát és az utógondozást, továbbá pártfogó felügyelői véleményt és javaslatot készítenek. A Borsod-Abaúj-Zemplén megyei, a Baranya megyei és a Fővárosi Igazságügyi Szolgálatok

kivételével *nincs ügycsoportonkénti specializáció*, ami vonatkozik a felnőtt korúak és a fiatalok közötti közérdekű munka büntetésének végrehajtására is.

A hatályos Btk. szankciórendszerében a közérdekű munka büntetés a 16. életévét betöltött fiataloknál is alkalmazható. A fiatalok esetében valamennyi szabadságvesztés büntetéssel fenyegetett bűncselekmény esetén – a törvényi generális minimumból eredően – az enyhítő szabályok alkalmazásával lehetőség nyílik közérdekű munka kiszabására. Évente 550 körüli a fiatalokra kiszabott és a pártfogók által végrehajtott közérdekű munka büntetések száma. 2012 júniusában hatályba lépett az a rendelkezés, hogy a fiatalokra kiszabott pénzbüntetést behajthatatlansága esetén – ha a fiatal a 16. életévét betöltötte – közérdekű munkára kell átválttatni. Erre azonban a vizsgálat idejéig még nem került sor.

### **III. Büntetés-kiszabási gyakorlat**

A vizsgálat során tájékoztatást kértem a közérdekű munkára ítélt szociológiai jellemzőiről, az életkoráról, iskolai végzettségéről, munkatapasztalatról és a bűnismétlés gyakoriságáról. A KIH-től és a Legfőbb Ügyészségtől kapott adatok a bíróságok büntetés-kiszabási gyakorlatát írják le, nevezetesen azt, hogy ezt az alternatív szankciót mely elítéltek körében alkalmazzák gyakrabban. Az adatok alapján feltárt összefüggések leírása nem hiányozhat a vizsgálatból, tekintettel arra, hogy ezek a körülmények jelentősen befolyásolják az ítéletben előírható munka és a végrehajtás során számba vehető munkahelyek körét, továbbá a közérdekű munka büntetés letöltésének eredményességét.

A Pártfogó Felügyelői Szolgálat tevékenységéről, valamint ehhez kapcsolódóan egyes igazságügyminiszteri rendeletek módosításáról szóló 17/2003. (VI. 24.) IM rendelet (a továbbiakban: IM rendelet) szerint „ha az ügyész a közérdekű munka büntetés alkalmazására vonatkozó indítványa, [...] előtt pártfogó felügyelői vélemény beszerzését rendeli el, a pártfogó felügyelő a szakmai ténymegállapítások körében a terhelt adottságainak, elsősorban egészségi állapotának, szakképzettségének (szaktudásának) megfelelő munkalehetőségeket és a terhelt munkáltatását vállaló intézményt (intézményeket) vagy gazdálkodó szervezet (szerveket) mutatja be. Ennek során a pártfogó felügyelő bemutatja a terhelt munkára való alkalmasságát, és olyan munkalehetségre tesz javaslatot, amely alkalmas arra, hogy a társadalommal szembeni jóvátételt megvalósítsa”.

Az ügyész a közérdekű munkára irányuló indítványa előtt tehát kérhet pártfogó felügyelői véleményt, amely szakvéleményként, környezettanulmányra alapozva tartalmazza azokat a személyes körülményeket, amelyek valószínűsítik, vagy kétségessé teszik az eredményes végrehajtást. A KIH tájékoztatása szerint az ügyészség az indítványa megtétele előtt *soha nem kér pártfogó felügyelői véleményt, még akkor sem, ha tárgyalás mellőzésével történik a büntetés kiszabása.*

A Legfőbb Ügyészség adatai szerint *2011-ben a jogerősen elítéltek 18,3 százalékát ítélte a bíróság közérdekű munkára, ez közel 12.000 elítéltet jelentett.* 2003-ban ez a szám még csak 2.000 volt, (az összes büntetés-kiszabás 5 százaléka), azóta tehát folyamatos a növekedés. Egy kutatás adatai szerint a bíróság a 20 és 40 éves kor közötti elítéltekre, ezen belül is a 25-29 éves korosztályra szabja ki a leggyakrabban a közérdekű munka büntetést. Az ennél fiatalabb korosztályban, a fiatal felnőttek körében gyakoribb a magatartási szabállyal együtt megállapított pártfogó felügyelet, a 30 éven felülieknél pedig a szabadságvesztés kiszabása. [Gombik Gergely: A közérdekű munka büntetés végrehajtási gyakorlatának elemzése. Kézirat, 2008. A kutatás során 300, 2005-ben befejezett közérdekű munka büntetés végrehajtását vizsgálták az Igazságügyi Hivatal szakemberei.]

A vizsgálat során rendelkezésemre bocsátott adatok szerint a közérdekű munkát *elsősorban alacsony iskolai végzettségű elítéltek* esetén alkalmazza a bíróság. Az erre a büntetésre ítélték iskolázottsági szintje az összes elítélthez képest is alacsonyabb, a kétharmaduk csupán általános iskolát végezett. A kutatók által a vizsgált mintában csupán egy elítélt rendelkezett felsőfokú végzettséggel.

A közérdekű munkára ítélteknek csupán ötöde rendelkezik bejelentett munkaviszonnyal, legnagyobb részük (50%) *rendszeres, vagy rendszeretlen alkalmi munkából* él. További 20 százalék *munkanélküli, vagy regisztrált álláskereső*.

A bíróságok büntetéskiszabási gyakorlata – a Szolgálat és a kutatás adatainak a tükrében – tehát azt mutatja, hogy leggyakrabban az *igen alacsony iskolai végzettségű, korábban nem rendszeres munkajövedelemből élő terheltekre* szabnak ki közérdekű munka büntetést. A KIH tapasztalatai szerint azonban az *eredményes letöltések aránya a magasabb iskolai végzettségű és a bejelentett munkaviszonnyal rendelkező, munkavégzésre szocializálódott elítéltek között jóval magasabb, 80 százalék körüli*.

A Legfőbb Ügyészség adatai alapján 2011-ben a közérdekű munkára ítélt 12.000 főből csak 4800, tehát 41 százalékuk volt büntetlen előéletű, *51 százalékuk büntetett előéletű, 4 százalékuk visszaeső és 3 százalékuk többszörös visszaeső volt*. A már idézett kutatás adatai alapján a közérdekű munkára ítélték több mint 40 százaléka egyszerű bűnismétlő, 12 százaléka visszaeső, 5 százaléka különös visszaeső és 20 százaléka többszörös visszaeső volt. A *közérdekű munka büntetésre ítélték között a büntetett előéletűek 80 százalékos aránya* jóval meghaladja az elkövetőknél általában mérhető arányokat, hiszen a bűnelkövetőknek csak egyharmada, 2005-ben 36 százaléka volt bűnismétlő. A KIH gyakorlati tapasztalatai szerint a *büntetett előéletűekkel és a többszörös visszaesőkkel szemben alkalmazott közérdekű munka büntetések körében csak 20 százalékában eredményes a végrehajtás*, az esetek 40 százalékában szabadságvesztésre kell a büntetést átváltoztatni, míg a büntetlen előéletűek között jóval magasabb, 84 százalékos a sikeres letöltések aránya.

A közérdekű munkára ítéltéknél a megelőző ítéletben a bíróság leggyakrabban felfüggesztett szabadságvesztést vagy pénzbüntetést szabott ki. Az esetek 10 százalékában korábban is közérdekű munka volt a büntetés, ezeknek azonban csak a felét töltötte le az elítélt eredményesen. Ezekre az elkövetőkre a bíróság úgy szabott ki újabb közérdekű munka büntetést, hogy azt már az esetek felében megelőzte egy sikertelen végrehajtás. A KIH tapasztalatai szerint egyértelmű az összefüggés a korábbi közérdekű munka és a jelen közérdekű munka végrehajtásának eredményessége/eredménytelensége között.

A Legfőbb Ügyészség tájékoztatása szerint a közérdekű munkát leggyakrabban *lopás, garázdaság és ittas járművezetés* miatt szabja ki a bíróság. A KIH gyakorlati tapasztalatai szerint a bíróság jellemzően akkor alkalmazza ezt a büntetési nemet, amikor a szabadságvesztés túl súlyosnak tűnik az elkövetett cselekményhez képest, a pénzbüntetés kifizetése pedig a terhelt körülményei miatt bizonytalan. A már idézett kutatás megállapítja, hogy a *lopások aránya a közérdekű munka büntetést kiszabó ítéletekben másfélszer*, a garázdaság pedig négyszer akkora, mint az összességében belül. A letöltés eredményességére vonatkozó adatok szerint *a vagyron elleni bűncselekmények esetén – különös tekintettel a lopásra – a közérdekű munka büntetéseknek csak mintegy a felét (53%) töltik le az elítéltek eredményesen*, minden negyedik ügy szabadságvesztésre történő átváltoztatással zárul. A gyakorlati tapasztalatok alapján a garázdaság, mint közösségellenes bűncselekmény esetén a közérdekű munka büntetés eredményes szankció, a sikeres letöltések aránya 76 százalék.

A KIH és a vizsgálat során megkeresett megyei igazságügyi szolgálatok – a bíróságok szervezeti és a bíró ítélezésében megnyilvánuló függetlenségének tiszteletben tartása mellett –

hangot adtak azon szakmai álláspontjuknak, amely szerint a közérdekű munka büntetés végrehajtásával kapcsolatos nehézségek egyik oka az, hogy a bíróságok *nem a megfelelő bűncselekményi és elkövetői körben alkalmazzák* ezt a szankciót. Ezt az alternatív szankciót – a fent leírtak szerint – *legtöbbször olyan bűnelkövetőkkel szemben szabja ki a bíróság, akik bűnismétlők, képzettséggel, szakképzettséggel nem rendelkeznek, legfeljebb az általános iskola 8 osztályát végezték el, és többnyire vagyon elleni, vagy személy elleni erőszakos, garázda jellegű bűncselekményt követtek el.* Bár az anyagi büntető jogszabályok ilyen cselekmények esetén lehetőséget adnak a közérdekű munka kiszabására, de a gyakorlatban az elkövetők ilyen *személyi körülményei mellett, továbbá az említett bűncselekmények jellegénél fogva a legtöbb munkáltató tartózkodik, sőt, egyenesen visszautasítja az elítéltek foglalkoztatására irányuló megkeresést.* A közérdekű munka, mint az egyik legfontosabb alternatív szankció a szolgálatok álláspontja szerint csak akkor lehet eredményes, ha olyan elkövetőkkel szemben kerül alkalmazásra, akiknek *személye kisebb fokban veszélyes a társadalomra, továbbá az általuk elkövetett cselekmény jellege arra enged következtetni, hogy velük szemben megfelelő lehet a közösség kiengesztelésére alkalmas resztoratív jellegű szankció kiszabása.*

#### **IV. A közérdekű munka büntetés végrehajtásának eredményessége**

Arról is tájékoztatást kértem, hogy a gyakorlati tapasztalatok alapján mely körülmények gátolják, és melyek segítik elő a közérdekű munka büntetés végrehajtásának eredményességét. A kapott válaszok alapján két szempont szerint foglalom össze az eredményességről megállapítható tényeket. Az eredményes letöltés első szempontja a *munkahely kijelölésének sikeressége*, amely azt jelenti, hogy az elítélt számára mind szakképzettségének, mind egészségi állapotának megfelelő munkahelyet sikerül biztosítani. Az eredményesség második szempontja az, hogy az elítélt *ténylegesen letölti-e* a vele szemben kiszabott büntetést, illetve a végrehajtás során teljesülnek-e a Büntető Törvénykönyvben megfogalmazott büntetési célok.

##### *1.) A munkahely kijelölése és a munkáltatók*

Mint ahogy az előzőekben már volt szó róla, a kiszabott közérdekű munka büntetés végrehajtása előtt a munkahely kijelölése érdekében pártfogó felügyelői vélemény készül. A pártfogó megjelenésre hívja fel az elítéltet, jegyzőkönyvet vesz fel az elítélt egészségi állapotára, iskolai végzettségére, tartózkodási helyére és a lehetséges munkahelyre vonatkozóan, illetve elvégzi a végrehajtással kapcsolatos tájékoztatást, kioktatást. A pártfogó felügyelőnek számos feladata van annak megállapítása érdekében, hogy a büntetés végrehajthatósága valamely okból nem szűnt-e meg és hogy hol tartózkodik az elítélt. Ennek érdekében különböző intézkedéseket tehet (megjelenésre való további felhívás küldése, okiratok beszerzése, lakóhely felkeresése), illetve javaslatot tehet azokra a bíróságnak (lakcímfelügyelés, körözés elrendelése, vagy elfogatóparancs kibocsátása). Be kell szereznie a munkahely nyilatkozatát is arra vonatkozóan, hogy kész az együttműködésre. *A pártfogó felügyelők az elítéltekkel a közérdekű munka büntetés végrehajtása során általában csak egyszer, a pártfogó felügyelői vélemény készítése kapcsán találkoznak, általában 1 órás időtartamban.*

A Bv. tvr. 60. § (3) bekezdése értelmében az állami foglalkoztatási szolgálat rendszeresen tájékoztatja a törvényszéket és a pártfogó felügyelői szolgálatot azokról a munkahelyekről, amelyek a közérdekű munka végrehajtása során együttműködést vállalnak. A Nemzetgazdasági Minisztérium tájékoztatása szerint a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat a szabálysértés miatt közérdekű munkával sújtott elkövetők, továbbá közigazgatási bírságot közérdekű munkával megváltó kötelezettek közérdekű munka büntetésének végrehajtásában működik közre. Ennek keretében a foglalkoztatókról nyilvántartást vezet, és munkahely kijelölést végez. A *Bv. tvr.-ben*

*megfogalmazott tájékoztatási kötelezettségnek a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat explicit módon nem tesz eleget, azonban a szabálysértési és a közigazgatási bírsággal kapcsolatos közérdekű munka letöltésében szerepet vállaló, az állami foglalkoztatói szolgálat által gondozott foglalkoztatók adatbázisát – tekintettel annak nyitottságára – a pártfogó felügyelők is megtekinthetik, illetve az adatbázis alapján direkt megkeresést fogalmazhatnak meg a lehetséges foglalkoztatók felé.*

A végrehajtásban együttműködést vállaló munkahelyek felkutatása és a munkahelyi vezetők meggyőzése a pártfogó felügyelők feladata. A pártfogók folyamatos és közvetlen kapcsolatban állnak az illetékességi területükön működő munkáltatókkal, és – mivel *semmilyen szervezetre vonatkozóan nincs jelenleg jogszabályi kötelezettség a foglalkoztatás kötelező vállalására – csak a személyes meggyőző erejükre, érvelésükre hagyatkozhatnak.* A pártfogók országszerte jó gyakorlatok bemutatásával és tájékoztatással igyekeznek meggyőzni a munkáltatókat arról, hogy közreműködésük nélkül az elkövetőkre kiszabott joghátrány nem érvényesül. Hangsúlyos érv, hogy az elítéltek ingyen végzik munkájukat, továbbá az is, hogy a rendszeres és kiszámítható munkavégzést támogatja az esetleges szabályszegés könnyű szankcionálhatósága, hiszen a munkakötelezettség megszegése fogházban letöltendő szabadságvesztéssel jár. Gyakran érvelnek azzal is a pártfogók, hogy a büntetés-végrehajtásnak ez a módja az államnak kisebb anyagi terhet jelent, mint a szabadságvesztés. Kisebb településeken fontos körülmény, hogy a büntetés-végrehajtásnak a nyilvános munkavégzésben megvalósuló formája visszatartó hatással lehet nem csak az elkövetőre, hanem a település lakosságára is.

A munkahelyek *kijelölésének sikertelensége* a területi szolgálatok beszámolóí alapján sokféle okra vezethető vissza. Az elítéltekkel szemben gyakori – akár a letöltőhely, akár a település lakossága felől megnyilvánuló – *előítélet.* A települések *vezetői sokszor nem szívesen konfrontálódnak a település jogkövető lakosaival* az elítéltek foglalkoztatása érdekében. Több megkeresett megye (például Baranya-, és Borsod-Abaúj-Zemplén megye) halmozottan hátrányos helyzetű kistelepülésein az országos átlagot meghaladó mértékű a munkanélküliség, a munkahelyek száma rendkívül alacsony. Az ebből fakadó *szociális feszültségek mellett a települések vezetői szívesebben alkalmazzák a jogkövető magatartást tanúsító, szakképzett munkavállalókat, mint az elítélteket.* Előfordul, hogy a munkáltatók *korábbi rossz tapasztalataikra* (az elítéltek által a foglalkoztató sérelmére elkövetett bűncselekményekre, vagy a munkavégzés kevésbé hatékony jellegére) hivatkozva utasítják el a Szolgálattól érkező megkereséseket. Ugyancsak a végrehajtás visszautasítása alapjául szolgáló gyakori érv, miszerint az irányadó jogszabályok értelmében mind az egészségügyi alkalmassággal járó vizsgálat költségei, mind pedig a munkaruházat, a védőfelszerelés és a szerszámok *költségei a munkáltatót terhelik,* továbbá túl sok a foglalkoztatással járó *adminisztrációs teher.* Kistelepüléseken letöltésre alkalmas helyek hiányában gyakori a büntetés elévülése, további hiányosság, hogy a munkáltatók a *hétvégi foglalkoztatást nem vállalják,* így meglévő munkahely mellett igen nehéz végrehajtani a büntetést. Általános tapasztalat az is, hogy a közérdekű munka büntetésüket töltők munkavégzésére a *munkáltatók részéről nincs igény, mivel nem képzettséggel és munkatapasztalattal rendelkező munkaerőről van szó.*

A KIH tájékoztatása szerint a *közérdekű munka büntetések 82 százalékánál megtörténik a munkahely kijelölése.* A fennmaradó 18 százalékban erre sor sem kerül. Ennek okai között szerepel az elítélt felkutatásának eredménytelensége, az egészségi állapot, vagy az, hogy az elítélt nem kívánja a büntetést munkával letölteni. 3 százalék azon esetek aránya, amikor a pártfogó a fent felsoroltak miatt nem talál kijelölhető munkahelyet.

A közérdekű munka büntetés végrehajtása során a munkáltató kötelezettsége a pártfogó felügyelő által megküldött *nyilvántartó lap* vezetése, amely a büntetés letöltésének dokumentálását biztosítja, és az elítélttel kapcsolatban kért felvilágosítás megadása. A munkahelynek haladéktalanul *értesítenie kell a pártfogó felügyelőt, ha az elítélt a munkakötelezettségének nem tesz eleget*, vagy a büntetésének végrehajtására más munkahely kijelölése indokolt. A pártfogók tapasztalatai szerint e feladataiknak a munkáltatók eleget tesznek. A Szolgálat pártfogó felügyelői a gördülékeny és hatékony végrehajtás érdekében kapcsolatot tartanak a kijelölt munkahellyel és az elítélttel; *a pártfogó felügyelő aktív jelenléte szükséges a végrehajtás folyamatában*, így a munkahelyek visszacsatolása és dokumentációs kötelezettsége a pártfogó felügyelő kezdeményező, iránymutató jelenlétével valósul meg. A munkakötelezettség megszegése esetén figyelmeztetik és ismételten kioktatják a közérdekű munkára ítéltet, illetve – szükség esetén – közvetlen javaslatot tesznek a büntetés szabadságvesztésre történő átváltoztatására.

A közérdekű munka büntetések végrehajtása során tapasztalt hiányosságok minden megkérdezett megyében az alacsony lélekszámú településeket érintik, ahol a helyszíni ellenőrzés nehézkes és a kijelölt foglalkoztató a dokumentációs kötelezettségeinek felszólítást követően tesz csak eleget.

A Bv. tvr. szerint a kijelölt munkahely köteles az elítéltet közérdekű munkával foglalkoztatni, az elítélt utazási költségét megtéríteni, ha a közérdekű munkát nem a lakóhelyén végzi. A pártfogók országos tapasztalata, hogy *a munkáltatók a munkavégzéssel járó utazási költségeket nem vállalják, amint ezt tartalmazza az együttműködés, visszalépnek attól*. Így a pártfogók szinte minden esetben arra törekszenek, hogy az elítéltek a lakó, vagy tartózkodási helyükön tölthessék le a büntetésüket.

A közérdekű munka büntetés végrehajtása során *az egészségügyi vizsgálat költségei a munkáltatót terhelik, annak viselésére az elítélt nem kötelezhető*. A tapasztalatok szerint a munkáltatók az elítéltek egészségügyi vizsgálatának költségeit sem vállalják, a vizsgálatot jellemzően nem végeztetik el, vagy emiatt elzárkóznak a foglalkoztatástól. Indokuk az, hogy a bírónak már az ítélet kiszabásakor vizsgálnia kellett az elítélt egészségügyi állapotát, illetve azt, hogy az előírt munkakörben le tudja-e tölteni a büntetést. Ezen túlmenően az elítélt a pártfogói meghallgatásakor jegyzőkönyvben nyilatkozik a pillanatnyi egészségügyi állapotáról, és arról, hogy képes-e a számára meghatározott tevékenységet elvégezni. *Mindez jogszabálysértő helyzetet eredményez, hiszen sok esetben úgy kerül sor a foglalkoztatásra, hogy azt nem előzte meg egészségügyi vizsgálat*.

Az elmúlt években a korábbi 800-ról 1000-re nőtt a közérdekű munka büntetés letöltésében együttműködő munkahelyek száma. A legnagyobb arányban az *önkormányzatok* vesznek részt ilyen módon a büntetés-végrehajtásban, különösen a kisebb településeken. A *községekben 77 százalék, míg a fővárosban és a megyei jogú városokban 40 százalék az önkormányzati munkáltatók aránya* a közérdekű munka büntetés letöltésében. A fővárosban magas a közszolgáltatást végző szervek jelenléte (22 %), a megyei jogú városokban pedig az egyesületek, alapítványok veszik ki részüket az elítéltek foglalkoztatásából (25%). A Nógrád megyei szolgálat jelzése szerint egyre gyakrabban fordul elő, hogy a közösséget képviselő önkormányzat elzárkózik a közérdekű munka büntetés végrehajtásától és ahhoz sem járul hozzá, hogy más munkáltató, például kisebbségi önkormányzat a közterületen ilyen típusú munkát végeztesen. A megyében a kistépülések 10-15 százaléka elzárkózik a közérdekű munka büntetés keretében történő foglalkoztatástól.

A KIH Pártfogó Felügyelői Szolgálata az elmúlt évek során számtalanszor próbált országos szinten *együttműködési megállapodást kötni egyes munkáltatói csoportosulásokkal, de*



*ezek a kísérletek eredménytelenek maradtak. A területi szolgálatok helyi önkormányzatokkal nem kötnek megállapodást, civil szervezetek, intézményekkel azonban igen.*

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében, ahol 70 százalékban önkormányzatok vagy önkormányzati cégek (GAMESZ, Város gondnokság) a foglalkoztatók, az Igazságügyi Szolgálatnak együttműködési megállapodása van több munkáltatóval [Miskolci Városgazda Nonprofit Kft., Szimbiózis Alapítvány, Miskolci Állatsegítő Alapítvány és Kistokaj Község Önkormányzata] Miskolcon az elítéltek 100 százalékának, a megye más településein az elítéltek 60 százalékának tudnak munkahelyet kijelölni.

Baranya megyében kivételesen jó a helyzet, hiszen a nagy, egyszerre 5 közérdekű munkára ítélt foglalkoztatni képes munkáltatók a civil szervezetek közül kerülnek ki. [Misina Természet- és Állatvédő Egyesület, Kertvárosiak az Élhető Kertvárosért Egyesület, Gerillart Kulturális Közhasznú Egyesület] A társadalom és a helyi közösségek számára egyaránt fontos közérdekű munka büntetések végrehajtásának rendszere az elmúlt év során olyan kiemelt állami és közfeladatokat ellátó foglalkoztatókkal bővült, mint a Baranya Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet vagy a Pécsi Temetkezési Kft.

A korábbi évekhez képest legfontosabb változás az, hogy a városokban elérték, hogy a nagyobb foglalkoztatók mellett kisebb szervezetek is szerephez jussanak a büntetések végrehajtásában. Jelenleg Baranya megye valamennyi városában egynél több munkáltató vállalja a közérdekű munkára ítélt foglalkoztatását. 2011-ben helyszíni egyeztetéseket tartottak minden olyan település vezetőjével vagy jegyzőjével, ahol korábban elutasították a közérdekű munkára ítélt foglalkoztatását. A konzultációknak köszönhetően – kijelölt munkahely hiányában – csökkent az elévült ügyek száma, illetve a megye aprófalvas térségeiben tovább erősödtek a közvetlen együttműködési formák. 2012-ben Baranya megye 301 településéből 14 település nem vállalta a szóban forgó büntetés végrehajtását. A megyében az Igazságügyi Szolgálat minden évben „szimbolikusan” is kifejezi köszönetét a végrehajtásban szerepet vállaló munkáltatóknak köszönőlevél, konferencia-meghívás, elismerés adományozása formájában. Különös gondot fordítanak arra, hogy az elítéltek közreműködésével létrehozott társadalmi értékek számára széleskörű nyilvánosságot biztosítsanak, ezzel kívánva javítani a munkáltatók együttműködési készségét.

Nógrád megyében a települési önkormányzatok nonprofit gazdasági társaságain kívül több cigány kisebbségi önkormányzattal is sikerült az eredményes végrehajtás érdekében együttműködési megállapodást kötni.

## *2.) Eredményes letöltést elősegítő tényezők*

A bv. bírótól megérkező kijelölő végzést követően *a végrehajtásra kerülő ügyeknek (az összes közérdekű munka büntetés 82 százaléka) csak a felében, 53 százalékában sikeres a végrehajtás. A végre nem hajtott büntetések legnagyobb részét szabadságvesztésre változtatták át (az összes végrehajtandó közérdekű munka 15-20 százalékát). A végrehajthatóság megszűnése leggyakrabban elévülés miatt kell megállapítani. Ez kb. 10 százalék.*

A Bv. tvr. szerint a bv. bíró – ügyészi indítványra – a közérdekű munka végrehajtására más munkahelyet jelölhet ki, ha az a korábban meghatározott munkahelyen nem hajtható végre, vagy a végrehajtása a munkafegyelem biztosítása érdekében, illetőleg az elítélt személyi körülményeiben történt változás folytán máshol célszerű. *Új munkahely kijelölésére általában a végrehajtások 6-10 százalékában kerül sor. Ezt az esetek felében az elítélt személyi körülményeiben történt változásra hivatkozva a pártfogó kezdeményezi. Az utóbbi években az új munkahely kijelölésének másik gyakori oka az, hogy a munkahely a végrehajtás közben jogutód nélkül megszűnik.*

A közérdekű munka büntetések hatékonysága jelentős mértékben függ attól, hogy a büntetés letöltése során *milyen intenzitású felügyeleti tevékenységet végez a munkát közvetlen ellenőrző személy és a pártfogó felügyelő*. A felügyelet a jogszabályok szerint nem munkáltatói feladat, mivel elsősorban a pártfogónak kell a végrehajtást ellenőriznie, koordinálnia. Az IM rendelet szerint a pártfogó felügyelő a munkahelyen a közérdekű munka végrehajtásának megkezdésétől számított harminc napon belül, azt követően szükség szerint helyszíni ellenőrzést tart. A helyszíni ellenőrzés során vizsgálja, hogy a munkahely eleget tesz-e a közérdekű munka végrehajtása során reá háruló feladatoknak, pontosan vezeti-e a nyilvántartó lapot és biztosítja-e az elítélttel megillető jogokat. Vizsgálja továbbá a közérdekű munka végrehajtásának időtartamát, a megkezdésének tényleges időpontját, a munkaidő-kedvezményeket, és azt, hogy az elítélt valamennyi olyan napon dolgozott-e, amelyet munkában töltött időnek jelöltek meg. A végrehajtásban részt vevő munkahelyek alapos kiválasztásával, az együttműködéssel és a végrehajtás alatti ellenőrzéssel, támogatással a jogszabálysértések megelőzhetőek. A pártfogó felügyelői szolgálat működése óta nem volt arra példa, hogy jogszabálysértés miatt a pártfogó az ügyésznél intézkedést kezdeményezzen. A helyszíni ellenőrzés során a pártfogó felügyelő az elítélttel lehetőség szerint személyesen is meghallgatja, de erre csak szükség esetén kerül sor. *Az első, kötelező ellenőrzést követően a magas ügyszámra való tekintettel csak a krízishelyzetben lévő, különös támogatást igénylő elítélt esetén van mód többszöri ellenőrzésre.*

A büntetés letöltésének sikerességével kapcsolatban kérdésként merül fel, hogy *mennyire tudja a munkahely az elítéltet integrálni*. A pártfogók tapasztalatai szerint a kisebb településeken a lakosok ismerik egymást, tisztában vannak azzal, hogy közérdekű munka végrehajtása történik. A nagyvárosokban is csökkenni látszik ez a probléma, mert ma már sokféle címen dolgozhat valaki egy munkáltatónál, így a sokszínűség elejét veszi a kirekesztésnek. A pártfogók szükség esetén kiemelt figyelmet szentelnek annak, hogy a munkáltatók empátiás érzékenységét felkeltsék, és ezzel könnyítsék a büntetés-végrehajtásban résztvevő elítélt helyzetét. Baranya megyében a kijelölt munkahelyek többségén a közérdekű munkára ítélt foglalkoztatásával, a szabálysértési közérdekű munkát végrehajtókkal és a START munka programban dolgozók feladataival szemben azonosak az elvárások. Foglalkoztatásuk egyazon munkaszervezetben és azonos munkafelügyelet mellett történik, így a munkahelyi integráció nem jelent önálló feladatot a foglalkoztató számára. Ezzel szemben a Nógrád megyei szolgálat tapasztalatai szerint az elítélteket gazdasági szempontokra hivatkozva nem foglalkoztatják együtt a közmunka-programban résztvevővel, félve attól, hogy rontják a munkafegyelmet.

A jogszabályok alapján a pártfogó feladata a közérdekű munka büntetés végrehajtása során az ellenőrzés. *A reintegráció szempontjából azonban igen fontos az elkövetők támogatása*. Az első találkozás során szűk keretek között nyílik lehetőség életvezetést segítő tanácsok adására. Szükség esetén az elítéltek tájékoztatást kapnak az igénybe vehető szociális készségfejlesztő tréningekről, egyéni életvezetési és munkaerő-piaci tanácsadás lehetőségéről. A közérdekű munka büntetés töltők szabadsága azonban nem korlátozható, nem kötelezhetőek a fent említett támogatási formák igénybe vételére, és az esetek szinte 100 százalékában elutasítják a támogatás e formáit. A szociális készségfejlesztésre tehát nincs igazi lehetőség. Amennyiben az elítélt élethelyzetében bekövetkező változások akadályozzák a büntetés letöltését, a pártfogó felügyelő az elítélttel történő kapcsolatfelvétel során iránymutatást, információt nyújt a probléma megoldásához szükséges erőforrások, intézmények elérhetőségéről. *Az elkövetők sikeres reintegrációja szempontjából elengedhetetlenül fontos lenne a kontroll mellett a támogató szerep gyakorlása, amit jelenleg sem a jogszabályok, sem a pártfogók létszáma nem tesz lehetővé. Ennek megvalósíthatóságát sikeres pályázati projektek és pártfogók egyéb ügycsoportokban végzett magas szintű szakmai munkája azonban most is garantálja.*

A KIH a *fiatalkorúak közérdekű munka büntetésének végrehajtásával kapcsolatban* speciális szabályok és protokollok hiányában *módszertani ajánlásokat fogalmazott meg*. A módszertani ajánlás szerint a fiatalkorúak esetében rendkívüli körültekintéssel járnak el a pártfogók a munkahely kiválasztása során, figyelemmel vannak arra, hogy ez a korai munkatapasztalat a fiatalkorú munkához való viszonyát egész életében meghatározhatja. Igyekeznek olyan típusú munkahelyeket kiválasztani, ahol az elvégzett tevékenység érdekes, leköti az elítélteket és van olyan idősebb, pedagógiai affinitással rendelkező munkatárs, aki kellő figyelemmel ellátja a fiatalkorú irányítását, betanítását. A fiatalkorúakra kiszabott közérdekű munka büntetés végrehajtása során az ellenőrzés is gyakoribb, illetve az nem csak a papírok vizsgálására korlátozódik, hanem a pártfogók igyekeznek személyesen is találkozni a fiatalkorúval. A KIH tapasztalatai szerint sokkal *nehezebb olyan munkahelyet találni, amely fiatalkorúak esetében működik együtt a végrehajtásban*. A munkáltatók a kevés munkatapasztalatra és a felnőtteknél is alacsonyabb szakképzettségi arányra hivatkozva utasítják el a közreműködést.

A TÁMOP 5.6.2.-10/1-2010-0001, „A társadalmi kohéziót erősítő bűnmegelőzési és reintegrációs programok módszertani megalapozása” című projekt közel kétmilliárd forintból valósult meg 2010 áprilisa és 2012 novembere között három régióban: Észak-Magyarországon (Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves és Nógrád megye), Észak-Alföldön (Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye), és a Dél-Dunántúlon (Somogy, Tolna, Baranya megye). A projekt keretében sor került a *közérdekű munka büntetés csoportos letöltése* módszertanának kidolgozására. A csoportos letöltés során a csak erre a feladatra alkalmazott közérdekű munka felügyelők az elítélteket csoportokba szervezték és a végrehajtást heti, napi rendszerességgel ellenőrizték.

*A csoportos letöltés több szempontból megnöveli a közérdekű munka eredményes végrehajtásnak esélyét*. A munkáltatókkal való szoros kapcsolat és az elítéltek gyakori ellenőrzése, munkavégzésük megszervezése és fokozott figyelemmel kísérése valószínűbbé teszi a sikeresen befejezett végrehajtást. A munkáltatók kevésbé elutasítók az ilyen keretek között foglalkoztatott elítéltek fogadásával szemben, hiszen kisebb a rájuk nehezedő munkaszervezési és felügyeleti teher, és védve érzik magukat egy esetleges bűncselekmény elkövetésével szemben. A közérdekű munka felügyelő alkalmazása az ügycsoportonkénti specializáció egyik fajtája, a felügyelők feladata csak a vizsgált büntetési nem végrehajtására terjed ki, enyhítve ezzel a pártfogók munkaterheit.

Míg a pártfogó felügyelők a hagyományos végrehajtási mód során csupán egy vagy két alkalommal találkoznak az elítélteket, és így szociális készségfejlesztésre, munkaerő-piaci tréningekre, tehát a reintegrációhoz szükséges – a közérdekű munka közösségi jellegéből fakadó pozitívumokon túli – támogatásra nincs lehetőség, addig a csoportos végrehajtás keretében a gyakoribb találkozások lehetővé teszik az elítéltek alaposabb figyelemmel kísérését, szociális és mentális helyzetük megismerését. A projektet megvalósító Borsod-Abaúj-Zemplén megyei szolgálat tapasztalatai szerint a közérdekű munka felügyelőknél nem elsődleges feladata, „de odafigyelnek a *társas készségek fejlesztésére, a megfelelő, munkavégzésre képes állapotban való megjelenésre, pontos érkezésre, a letöltő hellyel és a helyi lakossággal való kontaktus esetén a megfelelő viselkedésre, a munkavégzés során elfogadható magatartásra, ... az együttműködés kialakítására a csoporttagokkal és a helyi dolgozókkal*”. Mindez javítja a reintegráció valószínűségét.

## **V. A közérdekű munka jóvátételi jellege**

A vizsgálat során kérdésként merült fel, hogy a gyakorlatban a közérdekű munka büntetés keretében mely tevékenységekre kerül sor, továbbá, hogy ezeken keresztül milyen módon érvényesül a köz javára végzett munka jóvátételi jellege.

A Btk. szerint közérdekű munkaként olyan munka végzése határozható meg, amelyet az elítélt – figyelemmel egészségi állapotára és képzettségére – előreláthatóan képes elvégezni. A bíróság a munka jellegét és tartamát határozza meg, amely során figyelembe kell vennie minden olyan körülményt, ami befolyásolhatja, hogy az elítélt képes lesz-e elvégezni a számára kijelölt tevékenységet. A közérdekű munkát az elítélt hetenként legalább egy napon, a heti pihenőnapon vagy a szabadidejében díjazás nélkül végzi, tehát a büntetés végrehajtása nem korlátozza az elítéltet abban, hogy főállású munkaviszonyában, teljes munkaidőben dolgozzon. Közérdekű munkán – a BH 1994. 465. szerint – a közösség érdekében végzett munkát kell érteni. A BH szerint a „munka jellegének megválasztásánál alapvető szempont, hogy az elítélt közvetlenül érezze munkája társadalomra hasznos voltát és a társadalom részére való jóvátétel jellegét”, amely egy „nagyobb közösség, a város valamennyi lakójának, az ott átutazóknak vagy hosszabb-rövidebb ideig ott tartózkodóknak az érdekeit is szolgálja”.

A bíróságok ítélezési gyakorlata alapján megállapítható, hogy a közérdekű munka büntetések nagy része fizikai jellegű munkakörben hajtandó végre. A vizsgált ügyek 72 százalékában fizikai munkakört írt elő a bíróság, szellemi munkát egy alkalommal sem jelöltek meg.

A KIH tájékoztatása szerint a munkahelyek kijelölése során *csak általános, szimbolikus módon érvényesül a társadalommal szembeni jóvátétel, mint szempont.* A közérdekű munka büntetés kiszabásának egyik célja a bűncselekménnyel okozott sérelem jóvátétele. A tényleges jóvátételre azonban csak akkor kerülhet sor, ha az elítélt ott tölti le a büntetését, ahol a cselekményt elkövette. Magánszemélyek, vagy nyereségérdekelt foglalkoztatók javára történő munkavégzésre nincs lehetőség, így *az elítélt ritkán találkozik közvetlenül azzal a környezettel, amelynek a bűncselekménnyel sérelmet okozott. A tényleges jóvátételre tehát csak a közösségellenes bűncselekmények kapcsán van mód.*

A végrehajtás során – *a köz javára végzett munka keretében – legalább minimális értéket létrehozó, alapvetően kommunális feladatok végzése zajlik, amelyek a közösség érdekében állnak,* közterületekhez, vagy közintézményekhez, azok komfortosabbá, élhetőbbé, kényelmesebbé tételéhez kapcsolódnak. A gyakorlatban ilyen feladatok a parkok gondozása, a hulladék összegyűjtése, tisztasági és felújítási munkák végzése, a települések, vízvezető rendszerek karbantartása. Mindez összhangban van azzal, hogy a közérdekű munka büntetésre ítélték igen nagy része szakképesítéssel és munkatapasztalattal nem rendelkező alacsony iskolai végzettségű elítélt. Esetenként szellemi munkakörben meghatározott közérdekű munka büntetés-végrehajtás is előfordul. Például Baranya megyében 2012-ben a Sérülten az Önálló Életért Értelmi Fogyatékosokért Alapítványnál két fő óvodapedagógus elítélt a lakóotthon gondozottjainak felügyeletét és fejlesztését látta el „büntetesként”.

2004-től az Országos Büntemegelőzési Bizottság (a továbbiakban: OBmB), amely széles szakmai kört integráló tárcaközi fórumként a társadalmi büntemegelőzéssel összefüggő feladatokat koordinálta, rendszeresen tett közzé pályázati kiírásokat a civil szereplők büntemegelőzési tevékenységének fejlesztése érdekében. Az OBmB a pályázati keretek között megvalósuló büntemegelőzési programok finanszírozását egyrészt költségvetési forrásból, másrészt a személyi jövedelemadóból erre a célra felajánlott második egy százalékokból összegyűlt összegből fedezte. Az OBmB többször hirdetett pályázatot közérdekű munka büntetés jóvátételi jellegének erősítése érdekében is. „Többek között 2007-ben a Kecskeméti Torna Egylet Utánpótlás Futball Klub „Új szakmára ítélve” elnevezésű projektjében az elítéltek egyrészt kecskeméti fiatalok részére

biztosítottak sportolási lehetőséget a klub sportcentrumának karbantartásával, a sportpályák gondozásával, másrészt a társadalomba való sikeres beilleszkedésük érdekében, a munkahelyhez jutás megkönnyítése érdekében 20 fő kispályás tanfolyamot is elvégezhetett a pályázat keretében. Szintén a köz javára történő jóvátételre helyezte a hangsúlyt a Lát-Kép Egyesület, amely 2007-ben (immár második alkalommal) Budapest épületeinek grafititől való megtisztítását tette lehetővé kifejezetten „grafitizés” miatt közérdekű munkára ítélték számára.” [Gombik Gergely: A közérdekű munka büntetés (A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve –2009)]

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. 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 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 közérdekű munka büntetés végrehajtásért felelős Pártfogó Felügyelői Szolgálat a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium háttérintézményeit tömörítő, közfeladatokat ellátó Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalban működik, amely központi közigazgatási szerv, így vizsgálati jogköröm az ügyben fennáll.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy 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. Jelen esetben a hivatalból való vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak, tekintettel arra, hogy a közérdekű munka büntetés végrehajtása során felmerülő problémák vagy hiányosságok az elítéltek nagy csoportjának, illetve a speciál és generál prevenció kérdésén keresztül az egész lakosság alapvető jogainak a sérelmét idézhetik elő.

### **II. Az alapvető jogok és az ügy érdeme 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 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 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.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint „Magyarország független, demokratikus jogállam”. 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 az 54/2004. (XII. 13.) AB határozatában megállapította, hogy „a közrend [...] a jogállamiság klauzulájának az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében 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 [24/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 191, 195.]”

Az Alkotmánybíróság a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatában megállapította továbbá, hogy a „bűncselekmények a társadalom jogi rendjének sérelmét jelentik és a büntetés joga kizárólag az államot, mint közhatalmat illeti. A büntető igazságszolgáltatás állami monopóliumból a büntetőigény érvényesítésének kötelezettsége következik. Ez az alkotmányos kötelezettség indokolja, hogy az állami büntető hatalmat gyakorló szervek hatékony eszközöket kapjanak feladataik teljesítéséhez.”

Az alternatív szankciók lehetővé teszik az elkövető sikeres reintegrációját, hiszen nem kerül sor elzárásra, az elítélt családi- és munkakapcsolatai nem szakadnak meg. Az áldozatnak és a megsértett közösségnek alapvető szükséglete a bűncselekmény okozta sérelmek (akár anyagi, akár lelki értelemben vett) orvoslása. Az alternatív szankciók közösségben történő végrehajtása lehetőséget teremt a köz javára nyújtott jóvátételre, miközben az elítélttől nem passzivitást, nem a büntetés „elszenvedését” várja, hanem – a kontroll és támogatás együttes megvalósulásával – aktív cselekvésre és együttműködésre ösztönöz. Meg kell említeni azt a körülményt is, hogy alternatív szankciók – melyek nem járnak elzárással – alkalmazása a büntetés-végrehajtási költségek csökkenését eredményezik, hiszen nem kell börtönférőhelyet igénybe venni, továbbá a börtönártalmak hiánya miatt kisebb a reintegráció költsége is.

Az Európa Tanács számos büntetőpolitikai ajánlásában – Európa Tanács R. (92)16. sz. ajánlás a közösségi szankciók és intézkedések európai szabályairól, az R. (96) 8. sz. ajánlás az európai kriminálpolitikáról a változás idején, az R. (99)20. sz. ajánlás a börtönök túlszűfoltóságáról és a börtönnépesség inflációjáról, az R. (99)19. sz. ajánlás a mediációról büntető ügyekben – fogalmazta meg a szabadságvesztés büntetés helyett alkalmazható alternatív szankciók előnyeit. Az ajánlások a fogvatartotti népesség csökkentése érdekében a szabadságvesztés helyett a pénzbüntetés, szabadságelvonással nem járó szankciók, a közérdekű munka büntetés és az elterelés különböző formáit, továbbá a mediációt javasolják. A közösségi szankciók alkalmazásáról szóló irányelv a közösségi büntetések reparatív elemének jelentőségét emeli ki, és javasolja a közösségi szankciók arányának növelése érdekében a büntetés-kiszabási gyakorlat átalakítását. [ET (COE) R (2000) 22. számú ajánlás a közösségi büntetések és intézkedések európai szabályainak fejlesztéséről]

Az elmúlt években Magyarországon többszörösére nőtt a kiszabott közérdekű munka büntetések száma, a bíróságok szívesen alkalmazzák ezt a szankciót, annak ellenére, hogy a végrehajtás terén számos problémát tárt fel a vizsgálat. A ténylegesen végrehajtott büntetések aránya csupán 55 százalék körüli, magas a szabadságvesztésre átváltoztatott ügyek (25%) és az elévült ügyek (10%) aránya.

Az idézett alkotmánybírósági határozatok értelmében a *jogállamiság klauzulájából levezethető az állam közrendvédelmi és bűnmegelőzési kötelezettsége*. A büntetések célja a társadalom védelme és a bűncselekmények elkövetésének megelőzése. A hatékonyan végrehajtott

alternatív szankciók – a speciál prevención keresztül – megfelelnek az állam alapjogvédelmi, közrendvédelmi kötelezettségének. *A büntetőigény érvényesítésének kötelezettsége azonban nem teljesíthető úgy, ha a büntetések végrehajtásáért felelős szervek nem rendelkeznek az ehhez szükséges megfelelő eszközökkel, akár a jogszabályi környezet, akár a személyi és tárgyi feltételek tekintetében.*

*Megállapítható, hogy a pártfogó felügyelők létszámának stagnálása mellett az elmúlt tíz év alatt megháromszorozódott a szolgálat által végrehajtott közérdekű munka büntetések száma. A pártfogók a közérdekű munka büntetés végrehajtása során összetett feladatkört látnak el. Az eljárásban több ponton érdemi javaslatukra dönt a bv. bíró, a javaslatot megalapozó helyzetfelmérést ők végzik el, ezen kívül ellátják az elkövetők ellenőrzését, szükség szerinti támogatását. Az alacsony létszám miatt azonban a pártfogók a közérdekű munka büntetés végrehajtása kapcsán az elítélttel általában csak egy alkalommal találkoznak. Az ellenőrző szerepkörükből fakadó kötelezettségeiknek eleget tesznek, ez azonban csak a dokumentáció ellenőrzését jelenti. A pártfogó felügyelők feladata a közérdekű munka büntetés végrehajtásával kapcsolatban a munkáltatókkal való intenzív kapcsolattartás, felkutatásuk és meggyőzésük a végrehajtásban való közreműködés fontosságáról. Az alacsony létszámmal függ össze, hogy a területi szolgálatoknál nincs mód ügytípusok szerinti specializációra sem, pedig ez mind módszertanilag, mind a hatékony munkaszervezés szempontjából indokolt lenne.*

A közérdekű munka büntetés sikeres végrehajtása nagymértékben függ a pártfogó felügyelő ellenőrző funkciójának teljesítésétől és a munkáltatókkal való szoros kapcsolattartástól. A feladatok megfelelő színvonalú ellátásának személyi garanciáit volt hivatott biztosítani a Pártfogó Felügyelői Szolgálat felállításának és működésének szabályozási elveiről szóló 1183/2002. (X. 31.) Korm. határozat (a továbbiakban: kormányhatározat), amely elfogadta a pártfogó felügyelői szolgálat szervezeti és működési koncepcióját, valamint felállításának és működésének szabályozási elveit. A kormányhatározat kimondta, hogy a „Pártfogó Felügyelői Szolgálatot úgy kell átalakítani, hogy a fiatalok pártfogó felügyelője egyidejűleg legfeljebb 45 fő, a felnőtt korúak pártfogó felügyelője egyidejűleg legfeljebb 65 fő pártfogó felügyeletét lássa el”. A kormányhatározat szerint a pártfogó felügyelői munka szakmai részterületeihez kell igazítani a Pártfogó Felügyelői Szolgálat szervezeti felépítését. *A vizsgálat során megállapítottam, hogy az egységes Pártfogó Felügyelői Szolgálat létrejöttkor kívánatosnak tartott minimum feltételek tíz év eltelteivel sem biztosítottak.*

*A Pártfogó Felügyelői Szolgálatnak a tervezettnél jóval alacsonyabb létszáma, ebből fakadóan az egy főre jutó rendkívül magas ügyszámok, továbbá a specializáció hiánya nagymértékben nehezíti a közérdekű munka büntetések végrehajtásával kapcsolatos pártfogói feladatok teljesítését. Mindez veszélyezteti – az állami büntetőigény érvényesítésén keresztül – az állam közrendvédelmi, bűnmegelőzési kötelezettségének teljesítését, ami a jogállamiság alapjával és az állam alapjogvédelmi funkciójával összefüggésben visszásságot okoz.*

A kontroll melletti támogató funkció az egyik alapvető jellemzője az alternatív szankciók végrehajtásának és így az egyik legfőbb ismérve a Pártfogó Felügyelői Szolgálat munkájának is. Ennek a két szerepkörnek a megfelelő hangsúlyok mentén történő összeegyeztetése – amely szakmailag igen nagy kihívás – az elkövetők társadalomba való beilleszkedésének sikerét segíti elő. *A közérdekű munka végrehajtása során az elkövető kapcsolatban áll azzal a pártfogói szervezettel, amely szakmai tudásából és gyakorlatából fakadóan – szociális készségfejlesztés, munkaerő-piaci tréningek, stb. felhasználásával – képes lenne őt hozzásegíteni a társadalomba való beilleszkedéshez. Ennek ellenére – az erre vonatkozó kötelező pártfogói feladatkör hiányában – a gyakorlatban a közérdekű munkára ítélték nem részesülnek az életvezetést*

*támogató programokban.* A problémát súlyosbítja, hogy a szolgáltatnak a vizsgálat idején fennálló létszáma mellett az elítéltet támogató feladatokra nem is volt kapacitása.

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy „Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti”. Az Alkotmánybíróság 40/2012. (XII. 6.) AB határozata szerint „az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése az általános egyenlőségi klauzulát tartalmazó XV. cikk (1) bekezdéssel együtt értelmezve megköveteli, hogy *a jogalkotó külön intézkedéseket vezessen be minden olyan esetben, ha egy adott, az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésében kifejezetten meg nem említett társadalmi csoport igazságtalan társadalmi [...] hátrányának csökkentésére nincs más mód, mint a megkülönböztetett állami támogatás. [...] 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 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 (Alaptörvény I. cikk és II. cikk) tekintettel – azt a tartalmi követelményt állítják fel, hogy *segítsék elő a rászorulóknak mielőbbi, teljes, és másokkal (az arra rá nem szoruló személyekkel) egyenlő mértékű társadalmi részvételét*”. Az esélyegyenlőség elve nem minősül alapjognak, általános állami célkitűzésként iránymutatásul szolgál a jogalkotó számára. Az esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó intézkedések tartalmát illetően az államnak – az alapjogi keretek között – igen nagy szabadsága van. A fentiekre tekintettel azonban *előremutatónak tartanám, ha a Pártfogó Felügyelői Szolgálat a közérdekű munka büntetéssel kapcsolatban lehetőséget kapna – akár jogszabályban előírt feladatként – a pártfogó felügyelők életvezetést támogató szerepkörének gyakorlására, fejlesztésére.*

*Megállapítható az is, hogy semmiféle jogszabályi kötelezettség nem terheli a munkáltatókat arra nézve, hogy a közérdekű munka büntetések végrehajtása során vállalják az elítéltek foglalkoztatását.*

A pártfogó felügyelők feladata a közérdekű munka büntetés végrehajtásában közreműködő munkáltatók felkutatása és meggyőzése, és az intenzív kapcsolattartás. *A jelenlegi helyzetben pusztán a pártfogó felügyelők személyes kapcsolatrendszerén és meggyőző erején múlik az, hogy a közérdekű munka büntetések letöltésére rendelkezésre áll-e megfelelő számú munkahely.* Különösen a kistelepeken okoz problémát a büntetés letöltésében együttműködő munkáltatók megtalálása. A Bv. tvr szerint az állami foglalkoztatási szolgálat rendszeresen tájékoztatja a pártfogó felügyelői szolgálatot azokról a munkahelyekről, amelyek közérdekű munka végzésére ítéleteket fogadnak. Ez a tájékoztatás azonban csak közvetetten, egy honlap működtetésén keresztül valósul meg, amely honlap kifejezetten a szabálysértési eljárásban kiszabott, továbbá a közigazgatási bírósággal összefüggő közérdekű munka büntetések letöltésének sikerét szolgálja.

*A munkáltatók igen gyakran a bűnelkövetőkkel szemben fennálló előítélet miatt nem foglalkoztatják a közérdekű munkára ítéleteket.* Gyakori érvek a foglalkoztatással szemben, hogy elítéltek rontják a munkafegyelmet, illetve a munkáltatók félnek az esetleges (általában vagyon elleni) bűncselekmények elkövetésétől. Jellemzően kistelepeken okoz problémát, hogy a település vezetői nem konfrontálódnak a lakossággal az elkövetők foglalkoztatása érdekében. A nagyrészt halmozottan hátrányos helyzetű lakosság és a településen fellelhető kevés munkahely miatt különösen nehéz az elítélteket fogadni képes munkáltatók meggyőzése.



*Az a körülmény, hogy a közérdekű munka büntetést töltők foglalkoztatására nézve nincs jogszabályi kötelezettség, továbbá semmiféle ösztönző rendszer nem működik ennek elősegítése érdekében, azt eredményezi, hogy az állami büntetőhatalom érvényesülése (egy büntetési nem végrehajtása) esetleges, garanciák nélküli, kizárólag az abban dolgozók teljesítményén múlik. Mindez veszélyezteti az állam közrendvédelmi és bűnmegelőzési kötelezettségének teljesítését, ami szintén sérti a jogállamiság alapelvét és az állam alapjogvédelmi kötelezettségének érvényesülését.*

A vizsgálat feltárta azt is, hogy a munkáltatók gyakran az egészségügyi vizsgálat költségei miatt *eleve elzárkóznak a foglalkoztatástól*. A jogszabályi rendelkezések nem teszik lehetővé, hogy az elítéltek bármilyen költsége is felmerüljön a végrehajtással kapcsolatban, így nem lehet ráhárítani az egészségügyi alkalmassági vizsgálat költségét sem. Mindez azt eredményezi, hogy az egészségügyi vizsgálat költségei miatt tovább csökken a végrehajtást vállaló foglalkoztatók száma.

További problémaként merült fel, hogy – mivel nem lehet kötelezni az elítélteket arra, hogy *utazással járó költségeket* viseljen –, ezt a költséget abban az esetben, ha nem az elítélt lakóhelyén/tartózkodási helyén kerül sor a végrehajtásra, a munkáltató fedezi. [Lásd. Bv. Tvr 62. § (1) b.)] Így igen csekély annak az esélye, hogy az elítélt ne lakóhelyén, illetve tartózkodási helyén tölthesse le közérdekű munka büntetését. Figyelembe véve ugyanakkor azt az országos tapasztalatot, amely szerint egyébként is jelentős nehézséggel jár a fogadó munkahelyek megtalálása, ez a plusz kiadás tovább nehezíti a végrehajtást.

*Az a körülmény, hogy az egészségügyi vizsgálat és az utazás költségei miatt a foglalkoztatók fokozottan elzárkóznak a végrehajtásban való együttműködéstől, hátráltatja és kiszámíthatatlanná teszi azt, ami veszélyezteti az állam közrendvédelmi és bűnmegelőzési kötelezettségének teljesítését, ezzel visszasságot okoz a jogállamiság alapelveivel és az állam alapjogvédelmi kötelezettségével összefüggésben.*

A közérdekű munka büntetés végrehajtásakor *a munkáltatót terhelik az egészségügyi alkalmassági vizsgálat költségei, annak viselésére az elítélt nem kötelezhető*. A munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI.24.) NM rendelet rendelkezik az egészségi alkalmasság megállapítására vonatkozó szabályokról, mely szerint foglalkoztathatósági szakvélemény, munkaköri alkalmassági vizsgálat, és/vagy személyi higiénés alkalmassági vizsgálat válhat szükségessé az alkalmazást megelőzően. A foglalkoztathatósági vizsgálatot, szakvélemény elkészítését mind a munkáltató, mind pedig a munkavállaló kezdeményezheti, ám a kezdeményező fél viseli a térítési díjat. [A térítési díj ellenében igénybe vehető egyes egészségügyi szolgáltatások térítési díjáról szóló 284/1997. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. számú melléklete szerint a foglalkoztathatósági térítési díj 3000 Ft.] A szakvélemény – az érvényességi időn belül – több munkáltatónál is felhasználható, a kiállításától számított 1 évig érvényes. Sok esetben a munkavállaló az elítélt korábbi alkalmassági szakvéleményét használja.

A KIH tájékoztatása és a területi szolgálatok tapasztalatai egyaránt azt mutatják, hogy a *munkáltatók az elítéltek egészségügyi vizsgálatának költségeit nem, vagy csak ritkán vállalják, így gyakran a foglalkoztatást nem előzi meg egészségügyi vizsgálat. Az a gyakorlat, mely szerint az elítéltek egészségügyi alkalmassági vizsgálat elvégzése nélkül végeznek munkát, sérti az elítéltek egészséghez való alapvető jogát.*

*A vizsgálat során mind a pártfogó felügyelők szakmai vezetését ellátó KIH, mind a területen dolgozó pártfogók jelezték, hogy a jelenlegi büntetékiszabási gyakorlat nem segíti elő a közérdekű munka büntetés eredményes végrehajtását.*

1999 és 2011 között négy és félszeresére nőtt a közérdekű munka büntetések száma, a bíróságok tehát szívesen alkalmazzák ezt az alternatív szankciót.

A vizsgálat során többször idézett kutatás eredményei szerint a tipikus közérdekű munkára ítélt „18-24 év közötti fiatal felnőtt férfi, az általános iskola 5-8. osztályát végezte el, élettárssal, a szülei tulajdonában lévő ingatlanban lakik, rendszertelen alkalmi munkából él, büntetett előéletű, korábban felfüggesztett szabadságvesztésre ítélték és lopás vétségét követte el”. *Az alacsony iskolai végzettség (a közérdekű munkára ítélték kétharmadára jellemző), a munkatapasztalat, szakértelem hiánya (a közérdekű munkára ítélték 70 százalékát érinti) jelentősen megnehezíti az eredményes végrehajtást, hiszen nagyon leszűkíti az ítéletben meghatározható tevékenység jellegét és a kijelölhető munkahelyek típusát. Az a körülmény továbbá, hogy a bíróságok elsősorban büntetett előéletűekre (a közérdekű munkára ítélték 80 százaléká) szabják ki a közérdekű munka büntetést, szintén nem járul hozzá az eredményes végrehajtáshoz, hiszen a munkahelyek tartózkodnak a veszélyesebbnek ítélt elkövetők foglalkoztatásától. A tapasztalatok alapján segítené a végrehajtás eredményességét, ha a jelenlegi gyakorlat helyett büntetlen előéletű, szakképzettséggel és munkatapasztalattal, bejelentett munkahellyel rendelkező elítéltek esetén alkalmazná a bíróság ezt az alternatív szankciót.*

Itt kell megemlíteni azt a körülményt is, hogy a közérdekű munka büntetés kiszabására leggyakrabban *lopás miatt kerül sor, ezekben az esetekben azonban a sikeres végrehajtások aránya csupán 50 százalék.* Ezzel szemben a garázda jellegű, közösség ellenes bűncselekményeknél jóval magasabb, 76 százalék a sikeres letöltések aránya. A Szolgálat álláspontjával egyetértve hangsúlyozni szeretném, hogy a közösség ellenes elemet nélkülöző, vagyon elleni bűncselekmények esetén a szankció kiszabása során a *köz javára történő jóvátétel helyett a sértett javára teljesítendő jóvátételt kellene hangsúlyozni, amelyre a közvetítői eljárás lehetőséget ad.*

Az ügyészség a büntetésre irányuló indítványának megtétele előtt szinte soha nem kér a szolgálattól pártfogó felügyelői véleményt, holott a jogszabályok erre lehetőséget adnak. *Álláspontom szerint a pártfogó felügyelői vélemény keretében tisztázhatóak lennének azok a körülmények, amelyek gátolják, vagy elősegítik az eredményes büntetés-végrehajtást, így növelhető lehetne azon esetek száma, amikor a közérdekű munka büntetés elérné a célját.* Ez a szakmailag indokolt és támogatható eljárási elem *segítséget jelenthetne a szolgálatok által jelzett büntetés-kiszabási dilemmák megoldására.* Fontos azonban megjegyezni, hogy ez a feladat évi 12.000 új pártfogó felügyelői vélemény elkészítésének szükségességét jelentené, amely a *jelenlegi létszám és egy főre eső ügyszám mellett, jelentős létszámnövelés nélkül* aligha megvalósítható.

### **III. Összegzés**

Mind az elkövetők reintegrációja, mind a pártfogó felügyelők által végzett munka hatékonyságának javítása céljából előremutató lenne, ha a Pártfogó Felügyelői Szolgálat a közérdekű munka büntetéssel kapcsolatban lehetőséget kapna – akár jogszabályban előírt feladatként – a *pártfogó felügyelők életvezetést támogató szerepkörének gyakorlására, fejlesztésére.*

Az alternatív szankciókkal kapcsolatos *büntetés-kiszabási gyakorlat vizsgálata lehetőséget teremthetne a büntetések hatékonyabb – az elkövetők reintegrációját és a bűncselekmény okozta sérelmek jóvátételét fokozott módon szolgáló – alkalmazására.* A korszerű, integratív szemléletű büntetés-kiszabási gyakorlat pedig hosszútávon – álláspontom szerint – a bűnmegelőzés állami kötelezettségének kiteljesedését eredményezhetné.

## **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében

- az Ajbt. 37. § alapján *javaslom a közigazgatási és igazságügyi miniszternek, hogy – együttműködve a nemzetgazdasági miniszterrel – kezdeményezze és dolgozza ki a jogszabályok olyan irányú módosítását, hogy a munkáltatók meghatározott köre (központi vagy helyi önkormányzati költségvetési szervek, ezek intézményei, közszolgáltatók, közhasznú szervezetek) legyen kötelees a közérdekű munkára ítélték foglalkoztatására;*
- ugyancsak az Ajbt. 37. § alapján *javaslom a közigazgatási és igazságügyi miniszternek, hogy – a nemzetgazdasági miniszterrel és az emberi erőforrások miniszterével együttműködve – vizsgálja meg a vonatkozó jogszabályok olyan módosításának lehetőségét, hogy azok segítsék elő az elítélt egészségügyi és utazási költségének humánus viselését;*
- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem *a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy a pártfogó felügyelői szolgálatok büntetés-végrehajtási feladatainak hatékonyabb ellátása érdekében biztosítsa a szükséges személyi feltételeket.*

Budapest, 2013. április

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-7704/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Kiss Bernadett

#### **A vizsgálat előzménye és az eljárás megindítása**

2012. április 15-ét követően a helyi önkormányzatok számára megszűnt annak a lehetősége, hogy rendeletben határozzák meg azokat az általuk szabálysértésnek minősített nemkívánatos magatartásokat, amelyeket a közigazgatási területükön szankcionálni kívántak. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mhöt.) 51. § (4) bekezdésében, illetve a 143. § (4) bekezdés e) pontjában foglaltak értelmében azonban a képviselő-testületek önkormányzati rendeletet alkothattak az ún. tiltott, közösségellenes magatartásokról. A felhatalmazással 2012. november közepéig több, mint hatszáz település önkormányzata élt, ezért hivatalból indított, átfogó vizsgálat keretében tekintetem át a helyi közrenddel és közterület-használattal összefüggő szabályozásban észlelhető visszasságokat, amelyet az AJB-6727/2012. ügyszámon kiadott jelentésemben foglaltam össze.

Időközben az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában alaptörvény-ellenesnek találta és megsemmisítette az Mhöt. 51. § (4) bekezdésében, illetve a 143. § (4) bekezdés e) pontjában foglalt felhatalmazó szabályokat. Az AB határozatára tekintettel a települési önkormányzatok többsége 2012 végéig hatályon kívül helyezte a tárgyban rendeletét, azonban az AB határozat kibocsátásakor folyamatban levő, vagy már jogerősen elbírált ügyek tekintetében – a kormányhivatalok erre vonatkozó egységes iránymutatása hiányában – továbbra is fennállt az alapjogi visszasság lehetősége.

2012 októberében egy, a fentiekkel összefüggő panasz érkezett a hivatalomhoz, amelyben a beadványtevő debreceni lakos sérelmezte, hogy a városi közterület-felügyelet munkatársai

tiltott, közösségellenes magatartás elkövetése miatt eljárást indítottak vele szemben, mert a városháza előtti parkban levendulát szedett. A tevékenység miatt tízezer forintra bírságolták, később pedig ötezer forintra módosították a bírságösszeget.

Mivel az ügygel összefüggésben felmerült a jogbiztonság követelményének (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés) és a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés) sérelmének a lehetősége, az ügyben vizsgálatot indítottam és tájékoztatást kértem az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságtól.

### **Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- a jogállamiság elve és az abból 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.”]
- 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 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.”].

### **Alkalmazott jogszabályok**

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mhöt.);
- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Sztv.);
- Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 26/2012. (V. 31.) számú rendelete a tiltott, közösségellenes magatartásokról, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályairól.

### **A megállapított tényállás**

A megbírságolt nyugdíjas panaszos elismerte a cselekmény elkövetését, azonban sérelmezte, hogy a közterület-felügyelők annak ellenére bírságkiszabást alkalmaztak az ügyben, hogy az elkövetés időpontjában hatályos, a tiltott, közösségellenes magatartásokról szóló 26/2012. (V. 31.) számú helyi önkormányzati rendelet szerint lehetőségük lett volna figyelmeztetés alkalmazására, különös tekintettel arra, hogy a hivatkozott rendelet a szankció megállapításakor a mérlegelés elvét rendelte alkalmazni. A panaszos azt is megírta, hogy a vele szemben intézkedő közterület-felügyelők kifejezetten felhívták a figyelmét arra, hogy nincs jogi akadálya annak, hogy hivatalosan engedélyt kérjen a virágszedési tevékenység folytatására. Ezt követően a panaszos – a közterület-felügyelők tájékoztatásának megfelelően – kérelmet nyújtott be a virágszedés engedélyezése érdekében. Kérelmét jóváhagyták, és engedélyezték számára, hogy 2012. szeptember 15. és 2013. június 15. között levendulamagot szedjen Debrecenben.

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében áttekintettem a település e tárgyban alkotott rendeletét, továbbá az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja, valamint az Ajbt. 21.§ (2) bekezdése alapján megkerestem a debreceni jegyzőt, akitől tájékoztatást kértem az ügy

részleteiről, valamint a közösségellenes magatartásokkal és azok szankcionálásával összefüggő helyi jogalkotási gyakorlatról, és arról, hogy a település önkormányzata miként tett eleget az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatából eredő jogalkotói és jogalkalmazói kötelezettségének.

Tájékoztatást kértem továbbá a következő kérdésekben:

1. Milyen jogcímen szabtak ki bírságot a panaszossal szemben?
2. Milyen eredménnyel zárult az ügyben indult hatósági eljárás?
3. Sor került-e a kiszabott bírságösszeg befizetésére, illetve annak elmulasztása miatt a végrehajtására, különös tekintettel arra, hogy a panaszosnak milyen lehetősége volt a hatályos eljárási jogszabályok alapján jogorvoslati kérelem előterjesztésére?
4. Mi alapján tekintettek el az ügyben intézkedő közterület-felügyelők az önkormányzati rendeletben nevesített – és a helyszíni bírsággal párhuzamosan funkcionáló – figyelmeztetés alkalmazásától?
5. Indult-e, és ha igen, milyen jogcím alapján az ügyben hivatalból lefolytatott döntés-felülvizsgálati eljárás, figyelemmel arra, hogy a panaszos végül engedélyt kapott azon tevékenység folytatására, amely miatt eredetileg helyszíni bírságot szabtak ki vele szemben?
6. 2012. július elseje és 2013. január elseje között milyen elkövetési magatartások esetén és hány alkalommal került sor szankció alkalmazására a tiltott, közösségellenes magatartások elkövetése miatt? Milyen arányban és milyen bírságösszeggel alkalmaztak figyelmeztetést, helyszíni bírságot és közigazgatási bírságot? Milyen alapelvek alapján határozták meg az alkalmazott szankciók típusát? Milyen eredménnyel zárultak ezek az eljárások?
7. A 38/2012. (XI. 14.) AB határozat meghozatalát követően indult vagy ezen időszakban folyamatban levő, tiltott közösségellenes magatartás elkövetése miatt indult ügyek elbírálása tekintetében milyen gyakorlatot folytatott a Hivatal? Sor került-e, és amennyiben igen, milyen arányban és milyen jogcím alapján a folyamatban levő ügyek lezárására?

### ***A megkeresett szerv válasza***

A jegyző az ügyben keletkezett iratok megküldésével egyidejűleg arról tájékoztatott, hogy 2012. július 17-én az eljáró közterület-felügyelő járőrszolgálati ellenőrzés során észlelte, hogy a 82 éves panaszos Debrecenben a Piac utca 20. szám előtti közterületen az ott található növényzet virágját levágta. Az elkövetés időpontjában az önkormányzat az MhÖtv. 51.§ (4) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján már megalkotta a tiltott, közösségellenes magatartásokról, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályairól szóló 26/2012. (V. 31.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: Rendelet), melynek 9.§ b) pontja akként rendelkezett, hogy tiltott, közösségellenes magatartást követ el, aki a város közterületének tisztán tartásáról és a zöldterületek védelméről szóló 29/2010. (VII. 14.) önkormányzati rendelet 9. § (1) bekezdésében foglalt előírásokat megszegi. A jogszabályhelyben hivatkozott önkormányzati rendelet 9.§ (1) bekezdésének a) pontja szerint tilos a zöldterületen a növényzetet, annak ágait, virágját, termését rongálni, levágni, kivéve az arra jogosítottak által végzett kertészeti tevékenységet, fagallyazást, fa kivágást, továbbá az ingatlanulajdonos által ültetett, illetve ápolt virágok, cserjék virágjának szokásos vágását és termésének begyűjtését.

A közterület-felügyelők az idézett jogszabályhelyekre tekintettel megállapították, hogy a panaszos a közterületen található növények virágjainak levágásával tiltott, közösségellenes magatartást valósított meg. Az elkövetéskor hatályban levő önkormányzati rendeletről az is

kitűnt, hogy Rendelet 2.§-a szerint a tiltott közösségellenes magatartás elkövetése miatt önkormányzati hatósági hatáskörben a jegyző jár el, a tiltott közösségellenes magatartás észlelésekor a jegyző, valamint közterületen a közterület-felügyelő figyelmeztetést alkalmazhat, vagy helyszíni bírságot szabhat ki. A Rendelet 3.§ (1) bekezdése szerint a tiltott, közösségellenes magatartás elkövetőjét az Mhötv. 51.§ (4) bekezdése alapján helyszíni bírsággal, vagy közigazgatási bírsággal lehetett sújtani. Mindezek alapján az intézkedő közterület-felügyelő tájékoztatta a panaszost arról, hogy cselekményével jogsértést követett el, ezért ellene közigazgatási eljárást kezdeményez. A helyszínen sor került a panaszos személyazonosságának megállapítására, a közterület-felügyelő a cselekményt fényképfelvételekkel is dokumentálta. A panaszos az eljárás kezdeményezéséről szóló értesítőt aláírásával ellátta, az eljárás kezdeményezésének tényét tudomásul vette. Figyelemmel arra, hogy az ügyben közigazgatási hatósági eljárás indult, helyszíni bírság kiszabására nem került sor.

A közterület-felügyelő kezdeményezése alapján 163.823/2012. ügyszámon indult eljárás tiltott, közösségellenes magatartás elkövetése miatt, az eljárás megindításáról az ügyfelet a hatóság a 163.823/2012. számú végzéssel értesítette. A tényállás tisztázását követően megállapítást nyert, hogy a panaszos cselekményével a tiltott közösségellenes magatartást megvalósította, és erre tekintettel a 2012. augusztus 22-én kelt 163.823-2/2012. számú határozatban 10.000 Ft összegű közigazgatási bírságot szabtak ki vele szemben. A jegyző arról is tájékoztatott, hogy a bírságot kiszabó hatóság az ügy utólagos áttekintése alapján megállapította, hogy a határozat rendelkező részében szereplő bírság összege elírásra került, ezért a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 81/A.§-a alapján a határozatot kijavították és a bírság összegét helyesen, 5000 Ft összegben tüntették fel. A hatósági eljárás tehát végül a felelősség megállapításával, és 5000 Ft összegű közigazgatási bírság kiszabásával zárult.

A kiszabott közigazgatási bírságot a panaszos nem fizette meg. Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 161.§ (1) bekezdése szerint az adók módjára behajtandó köztartozásnak minősülő fizetési kötelezettséget megállapító, nyilvántartó szerv, illetőleg a köztartozás jogosultja a fizetési határidő lejártát követő 15 nap elteltével megkeresi az adóhatóságot behajtás végett, ha a köztartozás összege eléri vagy meghaladja a 10 000 forintot. Mivel jelen esetben a bírság összege nem érte el a 10.000 Ft-ot, nem rendelték el a végrehajtást, és erre tekintettel a panaszos részéről végrehajtási kifogás előterjesztésére sem kerülhetett sor.

## **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 – 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.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy 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* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás 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 aggályokat.

## **II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggérendszer feltárása során *autonóm, objektív módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott 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 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 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. A testület megállapította azt is, 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.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint 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 az ún. *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 – 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. Az irányadó tétel 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.

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. Az Alkotmánybíróság szerint, ha 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 csorbitja a jogbiztonságot. Az Alkotmánybíróság által alkalmazott mérce alapján alkotmányellenessé az a szabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható: csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot.

Az alkotmánybírói gyakorlat alapján nem tekinthető alkotmányosnak az a helyzet, ha a jogi szabályozás tág teret ad az önkényes jogértelmezésre, ugyanakkor nem tartalmaz az egyes eszközök igénybevitelével szemben az alkalmazókat kellő megfontoltságra intő hatékony törvényi korlátokat. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében továbbá az alkotmányellenesség megállapítására törvényi rendelkezések kollíziója miatt is sor kerülhet akkor, ha a szabályozás ellentmondása jogszabály-értelmezéssel nem oldható fel és ez *anyagi alkotmányellenességhez* vezet, vagy ha a normaszövegek értelmezhetetlensége *konkrét alapjogi sérelmet* okoz. 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. 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.

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, a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az immár alkotmányi szinten rögzített *tisztességes eljáráshoz való jogot* a korábbi alkotmánybírói gyakorlat a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve az eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként értelmezte. Az AB több döntésében is rögzítette, hogy 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. 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 a tevékenységüket.

3. Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen*, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az alkotmánybírói 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 alkotmánybírói 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.

4. Az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában kifejtette, hogy az Mhöt. vitatott – és megsemmisített – felhatalmazó rendelkezéseinek alkotmányosságának megítélése során azt vizsgálta, hogy vannak-e a jogrendszerben olyan más törvényi rendelkezések, amelyek megszabják a helyi önkormányzatok szankció statuálási jogkörének kereteit, korlátozzák az önkormányzatoknak a vitatott felhatalmazó rendelkezéseken alapuló diszkrecionális jogkörét, illetőleg törvényi garanciákat nyújtanak az önkormányzati rendeletben megállapított szankciók alkalmazásához.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a Mhöt. vitatott rendelkezései arra hatalmazták fel a helyi önkormányzatokat, hogy megtiltsanak – e szabályozás hiányában – jogellenesnek nem minősülő magatartásokat, és represszív szankciókat helyezzenek kilátásba a tilalmak megszegőivel szemben. A helyi önkormányzatok tehát *anélkül* kaptak felhatalmazást, hogy a *jogalkotó hatáskör terjedelmét, annak kereteit a törvény szabályozná*. Az Alkotmánybíróság szerint a „közösségellenes magatartás”, a „kirívóan közösségellenes magatartás” olyan határozatlan jogfogalomnak minősült, amely rendkívül széles, diszkrecionális jogkört biztosított 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 adott az önkormányzatnak arra, hogy *önkéntesen éljen a közhatalom gyakorlására szóló felhatalmazásával*, a közösség érdekeinek valódi sérelme nélkül, állami kényszereszközökkel avatkozzon be a területén élő polgárok életébe.

Az AB döntésében utalt arra is a határozatban, hogy a törvényi keretek határozatlansága miatt a jogalkotó hatáskörrel való visszaélés veszélyét növeli az is, hogy a törvény *gazdasági érdekeltiséget is teremtett* az önkormányzatok számára azzal, hogy e rendeletek alapján beszedett bírságok teljes mértékben az önkormányzatok bevételeit képezték. Az Alkotmánybíróság a korlátok nélküli jogalkotási felhatalmazás alkotmányellenességének megállapítását így arra is alapította, hogy a törvényhozó nem volt figyelemmel az önkormányzat díjmegállapításban fennálló gazdasági érdekeltiségére.

Az Alkotmánybíróság emellett arra jutott, hogy az önkormányzatok által megtiltható magatartások körének a Mhöt. 51. § (4) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés *e*) pontjában foglalt megjelölése nem felelt meg a jogbiztonság elemét képező normavilágosság követelményének sem. A felhatalmazás tartalmának értelmezését nehezítette, hogy nem volt egyértelmű a Mhöt. fogalomhasználata: az 51. § (4) bekezdése „közösségellenes” magatartások tilalmazására adott felhatalmazást, míg a 143. § (4) bekezdés *e*) pontjába foglalt felhatalmazás a „kirívóan közösségellenes” magatartások meghatározására szólt. Az Alkotmánybíróság szerint a vitatott szabályok alapján nem volt értelmezhető, hogy mely magatartások tilalmazására és szankcionálására terjedt ki a Mhöt. vitatott rendelkezéseiben a helyi önkormányzatok számára adott rendeletalkotási felhatalmazás.

Az Alkotmánybíróság e határozatában arra is rámutatott, hogy a törvényi szabályozás nem tartalmazza azokat a keretrendelkezéseket sem, amelyek anyagi jogi garanciákat nyújthatnának az önkormányzati rendeletben foglalt tilalmakat megszegői számára. Így különösen nem állapítható meg, hogy az önkormányzatok felhatalmazása mely jogalanyok (csak természetes személyek, vagy szervezetek) magatartásának szabályozására, objektív, vagy szubjektív felelősségen alapuló szankciók statuálására terjedt ki. A Mhöt. 51. § (4) bekezdése

meghatározta az önkormányzati rendeletben előírható helyszíni bírság, bírság felső határát, de emellett a 143. § (4) bekezdésének *e*) pontja az önkormányzatok szabad belátására bízva, hogy differenciálnak-e a bírság mértéke tekintetében az egyes jogellenes magatartások súlya és veszélyessége tekintetében, állapítanak-e meg felelősséget kizáró, kimentési okokat.

Az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá arra, hogy 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 a jogállami követelményekkel.

Összességében az Alkotmánybíróság arra jutott, hogy a Mhötv. 51. § (4) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés *e*) pontjában adott rendeletalkotási felhatalmazás alaptörvény-ellenes, sérti az Alaptörvény *B*) cikk (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból folyó jogbiztonság, valamint a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

A Rendelet hivatkozott 3.§-a szerint a tiltott, közösségellenes magatartás elkövetője az Mhötv. – elkövetéskor hatályban levő – 51.§ (4) bekezdése alapján helyszíni bírsággal, vagy közigazgatási bírsággal sújtható. Tekintettel arra, hogy a Rendelet 3.§ (2) bekezdése visszautalt a Ket. 94/A.§ (1) bekezdésére, a jegyző álláspontja szerint a közigazgatási bírság kiszabásakor az eljáró hatóság az ott meghatározott általános jellegű mérlegelési szempontok alapján járt el, vagyis az eljárás e szakaszában figyelmeztetés alkalmazására nem volt lehetőség.

Az ügyel összefüggésben Debrecen Megyei Jogú Város jegyzője felhívta a figyelmemet arra is, hogy a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény felhatalmazása alapján az eljáró közterület-felügyelő a cselekmény elkövetésekor hatályos jogszabályok rendelkezései alapján az eset összes körülményének mérlegelése alapján dönthetett arról, hogy az adott ügyben kezdeményez-e közigazgatási hatósági eljárást. A *figyelmeztetés* alkalmazását az irányadó szabályok nem írták elő *kötelező* jelleggel, azt *alternatívaként* és nem elsődlegesen alkalmazandó intézkedésként szabályozták. Ennek megfelelően a közterület-felügyelő az eset összes körülményeire figyelemmel dönthetett szankció alkalmazásáról vagy hatósági eljárás kezdeményezéséről. A jegyző álláspontja szerint az, hogy a helyszínen intézkedő közterület-felügyelő a számára alternatív lehetőségként rendelkezésre álló intézkedések közül az eset körülményei alapján, jogszerű módon a hatósági eljárás kezdeményezéséről döntött, a panaszos által sérelmezett eljárás során nem okozott alapvető joggal kapcsolatos visszásságot.

A jegyző azt is hangsúlyozta, hogy az ügyben hozott, a tiltott, közösségellenes magatartást elbíráló határozat jogszerűsége szempontjából nem tekinthető relevánsnak az a tény, hogy az ügyfél egy későbbi időszakra vonatkozóan engedélyt kapott virágmagok szedésére.

Az ügy körülményeinek teljeskörű feltárása érdekében tájékoztatást kértem a jegyzőtől az ún. tiltott, közösségellenes magatartások elkövetése miatt lefolytatott hatósági eljárások statisztikai jellemzőiről. A jegyző által megküldött iratokból kitűnik, hogy Debrecenben a Rendelet hatályon kívül helyezését elrendelő 63/2012. (XII. 13.) számú önkormányzati rendelet elfogadásáig – tehát 2012. július 1-je és 2013. január 1-je között – 95 alkalommal került sor

közigazgatási hatósági eljárás keretében bírság kiszabására. Az elkövetési magatartások típusait tekintve leginkább a közterület rendjének megsértése és a zöldterület védelmének megsértése miatt került sor jogkövetkezmény alkalmazására.

A közterület-felügyelők által az adott cselekmény észlelése során alkalmazott jogkövetkezményeket az alábbi táblázat tartalmazza:

Az intézkedés jogalapja	Helyszíni bírság kiszabása (db)	Közigazgatási hatósági eljárás kezdeményezése (db)	Figyelmeztetés (db)
A Rendelet 5.§ (1) a) pontja– a közterületek használatára vonatkozó szabályok megszegése	155	76	6
A Rendelet 5.§ (2) bekezdése – a közterületi alkoholfogyasztás tilalmának megszegése	140	73	0
A Rendelet 9.§ b.) pontja – a közterületek tisztán tartására vonatkozó szabályok megszegése	293	51	142
A Rendelet 11.§ b) pontja – kóbor, gazdátlan ebek és macskák közterületen történő etetési tilalmának megszegése	1	2	0

A jegyző továbbá arról is tájékoztatót, hogy az alkalmazott jogkövetkezményekre vonatkozó mérlegelési szempontokat a Ket. 94/A.§ -a alapján alkalmazták a közterület-felügyelők, vagyis figyelembe vették

- a) a jogsértéssel okozott hátrányt, ideértve a hátrány megelőzésével, elhárításával, helyreállításával kapcsolatban felmerült költségeket, illetve a jogsértéssel elért előny mértékét,
- b) a jogsértéssel okozott hátrány visszafordíthatóságát,
- c) a jogsértéssel érintettek körének nagyságát,
- d) a jogsértő állapot időtartamát,
- e) a jogsértő magatartás ismétlődését és gyakoriságát,
- J) a jogsértést elkövető eljárást segítő, együttműködő magatartását, valamint
- g) a jogsértést elkövető gazdasági súlyát.

Mindezeket túl a jegyző arra is felhívta a figyelmemet, hogy a debreceni közgyűlés a közösségellenes magatartásokról, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályairól szóló 26/2012. (V. 31.) önkormányzati rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 63/2012. (XII. 13.) önkormányzati rendeletében a Rendeletet hatályon kívül helyezte. A Rendelet hatályon kívül helyezését követően a folyamatban lévő ügyek megszüntetéséről döntöttek a Ket. 31.§ (1) bekezdésének g) pontja alapján, amely előírja, hogy a hatóság az eljárást megszünteti, ha jogszabályváltozás miatt az ügy elbírálása a továbbiakban már nem hatósági hatáskörbe tartozik.

Amint arra már utaltam, az Alkotmánybíróság az említett 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában alaptörvény-ellenesnek találta és megsemmisítette az Mhöt. 51.§ (4) bekezdését és a 143.§ (4) bekezdésének e) pontját, valamint a Ket. 94/B.§ (1)-(3) bekezdéseiben az önkormányzati rendeletre utaló fordulatokat. Az Mhöt. tiltott, közösségellenes rendeletek alkotására felhatalmazó szakaszai tekintetében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önkormányzatoknak adott korlátlan felhatalmazás sérti a jogbiztonság és a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét, valamint ellentétes a Jat. 5.§ (1) bekezdésével is, amely rögzíti, hogy a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A testület hangsúlyozta, hogy a Ket. a tárgykörrel összefüggésben elfogadott módosításai – korlátozott mértékű – eljárásjogi kereteket teremtettek ugyan, de a

felhatalmazás hiányosságait nem pótolták, és mivel a tárgykörben hozott, bírság kiszabásáról rendelkező, átruházott hatáskörben hozott határozatok ellen nem volt lehetőség fellebbezésre, az állampolgárok számára sem biztosítottak megfelelő garanciákat a jogalkotással szemben.

*Annak ellenére, hogy a panaszos által sérelmezet egyedit ügyben végeredményben nem érte vagyoni joghátrány a beadványozót, továbbá annak ellenére, hogy az eljárás jogalapját képező helyi rendeletet a jogalkotó hatályon kívül helyezte, álláspontom szerint az ügyvel összefüggésben továbbra is fennáll az alapjogi visszásság veszélyének lehetősége.*

Az Mhöt. 2013. január 1-jétől hatályos 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján ugyanis a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait, ugyanezen szakasz (2) bekezdése pedig arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében határozhatja meg az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit. Az Mhöt. záró rendelkezései között pedig a 143. § (4) bekezdés d) pontja tartalmazza, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben határozza meg az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.

A törvényhez fűzött részletes indokolás alapján az önkormányzati törvény arra ad 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. Az Mhöt. e szabályai azonban – összhangban az AJB-6727/2012. számú jelentésben kifejtettekkel – álláspontom szerint nem tartalmazzák a felhatalmazás alkotmányos kereteit: a törvény nem ír elő sem a közösségi együttélési szabályok meghatározásával, sem pedig a jogkövetkezmények alkalmazásával, vagy az eljárásrenddel kapcsolatban keretszabályokat, az egyéni jogok védelmét biztosító garanciákat, tehát a helyi rendszabályok kialakítását – az indokolástól eltérő módon – lényegében az önkormányzatok szabad mérlegelésére bízta.

Mindez azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatok képviselő-testülete számára biztosított rendeletalkotási felhatalmazással összefüggésben továbbra is fennáll az alkotmánybírói határozat előtti, alkotmányosan aggályos jogi helyzet: *az idézett szabályok még a korábbi, az Alkotmánybírói által a jogállamiság és a jogbiztonság súlyos sérelme miatt megsemmisített szabályoknál is szűkebb körben vonják meg a helyi rendszabályalkotás kereteit.*

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az Mhöt. 8. § (2) bekezdésében, valamint 143. § (4) bekezdés d) pontjában foglaltak felvetik a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság lehetőségét, vagyis az önkényes jogalkalmazás veszélye miatt a jogorvoslathoz való joggal, illetve a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben idézheti elő alapjogi visszásság közvetlen veszélyét.*

## **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság bekövetkeztének hatékony megelőzése érdekében az Ajbt. 31.§-a alapján *felhívom* Debrecen Megyei Jogú Város jegyzőjét, hogy biztosítsa a jelentésben foglaltak maradéktalan megtartását, különös figyelemmel arra, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályiról és azok elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló közgyűlési rendelet megalkotása során kiemelt figyelmet fordítsanak a jelentésben hangsúlyosan hivatkozott jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményének megtartására.

Budapest, 2013. február

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-7723/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Kohár Katalin

**Az eljárás megindulása**

A panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy a Budapest, XXII. kerület Gyár utca 5-9. szám alatt működő Lesaffre Magyarország Élesztőgyártó és Kereskedelmi Kft. (a továbbiakban: Kft.) tevékenységéből származó zaj- és bűzterhelés tartósan és nagymértékben zavarja a környezetében lakók nyugalma. Emiatt 2007. június 21. óta több alkalommal fordult a Kft.-hez a zaj és az időnként jelentkező bűz megszüntetése érdekében, de érdemi intézkedés a cég részéről nem történt. Panaszbeadványát eljuttatta a XXII. kerületi önkormányzathoz, majd több alkalommal a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséghez. Tekintettel arra, hogy a Felügyelőségtől hosszabb ideig semmilyen választ nem kapott, az Országos Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőségtől kérte a kifogásolt környezetterhelés megszüntetését. A panaszos sérelmezte, hogy a Felügyelőség a levelét közérdekű bejelentésnek illetve panasznak tekintette, és ezáltal az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény alapján járt el, az irányadó ügyintézési határidőt azonban nem tartotta be. Kifogásolja továbbá a Felügyelőség érdemi vizsgálatainak elmaradását és azt, hogy a megállapítások kizárólag a Kft. nyilatkozatain alapultak. A bűzterhelés vizsgálata a panaszos szerint teljesen elmaradt, és a saját tulajdonú műszerrel mért határérték feletti zajterhelések sem kaptak kellő hangsúlyt az eljárás során. A panaszos sérelmezte továbbá, hogy az eljárás során az irat betekintési jogával nem tudott élni, így a hatóságok akadályozták a környezeti információk megismeréséhez fűződő jogainak érvényesítését.

A panaszos 2013. május 28-án kelt levelében arról tájékoztatott, hogy a Felügyelőség végül biztosította számára az iratokba való betekintés lehetőségét, valamint eljárt annak érdekében, hogy a tényleges zajterhelés megállapításához szükséges méréseket, egy képesítéssel rendelkező szakember elvégezze.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvének és az abból fakadó jogbiztonság követelményének, valamint a tisztességes eljáráshoz, a jogorvoslathoz és az egészséges környezethez való alapvető jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja. Ezért vizsgálatot indítottam. Ennek során tájékoztatást kértem a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségtől.

**Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek**

- *A jogállamiság elve és a 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 nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak hazánk általi elfogadása: „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai*

*jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.*” (Alaptörvény: Q cikk (3) bekezdés)

- *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.”)
- *Jogorvoslathoz való jog* (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási szervek döntése ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”)

### **Alkalmazott jogszabályok**

- 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 környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: zajrendelet)
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (a továbbiakban: zaj határérték rendelet)
- a zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés-kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet (a továbbiakban: zajkibocsátás ellenőrzési rendelet)
- a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: KHV rendelet)
- a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (levegővédelmi rendelet)
- a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény)

### **A megállapított tényállás**

Megkeresésemre adott tájékoztatásában a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: Felügyelőség) bemutatta, hogy a Budapest XXII. kerület, Gyár utca 5-9. szám alatti telephelyen 1885 óta folytatnak élesztőgyártó tevékenységet. Az üzemeltető Kft. nyilatkozata szerint a termelés kapacitásában 2004 óta jelentős változás nem történt, az utóbbi években kismértékű csökkenés volt tapasztalható. A Kft. fenti tevékenységére környezetvédelmi, illetve egységes környezethasználati engedéllyel nem rendelkezik, illetve előzetes vizsgálati eljárást sem folytatott le a Felügyelőség.

A Kft. 2010-ben 5 db új melasztároló létesítéséhez kért építési engedélyt, amely eljárásban a Felügyelőség szakhatóságként vett részt és kikötés nélkül hozzájárulást adott az engedély kiadásához. A következő évben a Felügyelőség szintén kikötés nélkül hozzájárult 1 db 3500 m<sup>3</sup> térfogatú melasz tartály, 2 db 500 m<sup>3</sup> térfogatú vinasz tartály és 2 db 1700 m<sup>3</sup> térfogatú vinasz tartály használatba vételéhez. A Kft. 2012-ben egy 100 m<sup>3</sup> térfogatú nátronlúg tárolására szolgáló tartály létesítését kezdeményezte, melyhez a Felügyelőség feltételekkel járult hozzá. A szakhatósági eljárások során a Felügyelőség megállapította, hogy az építési beruházások nem eredményezik a telephely termelési kapacitásának a növekedését, ezért előzetes vizsgálati eljárás lefolytatását nem tartotta szükségesnek.

A Kft. által folytatott tevékenység megkezdése a környezetvédelmi felügyelőség döntésétől függően hatásvizsgálat köteles, de a jogszabály hatálybalépése előtt megkezdett tevékenység esetében, csak a 25%-ot meghaladó kapacitás bővítés esetén kötelező az előzetes vizsgálat lefolytatása.

A tárgyi üzem zajhatását a panaszos már 2009-ben is jelezte a Felügyelőségnek, ekkor a környezetvédelmi hatóság zajvédelmi szakvélemény benyújtására kötelezte a céget. A benyújtott szakvélemény szerint, a tevékenységből származó zaj a vonatkozó előírásoknak megfelel. A Felügyelőség KTVF: 40347-2/2009. számú határozatában zajkibocsátási határértéket állapított meg a telephelyre vonatkozóan, azóta a zajforrásokban, a technológiában és az üzemidőben változás nem történt.

A Felügyelőségre ezt követően 2012 nyarán több zaj- és levegőtisztaság-védelmi bejelentés is érkezett a panaszostól, ezért június, július és augusztus hónapban előre be nem jelentett hatósági ellenőrzéseket tartottak a tárgyi telephelyen. Az ellenőrzések során megállapította a hatóság, hogy az élesztőgyártási technológia az alapanyagok beérkezésétől a gyártáson keresztül a végtermék kiszállításáig zárt rendszerben zajlik. A termelés folyamatos, a technológia ciklikus. Az ellenőrzések alkalmával a hatóság munkatársai a telephelyen és annak közvetlen közelében érezték a technológiára jellemző enyhe melasz és élesztő szagot, de az egyéb bejelentésekben kifogásolt szaghatást nem érzékelték.

A Budapest XXII. kerületben tapasztalt bűzhatással kapcsolatos további közérdekű bejelentések kapcsán a Felügyelőség 2012 októberében további ellenőrzéseket tartott a Kft. telephelyén, ahol megállapította, hogy a cég kizárólag folyékony és szilárd élesztő előállításával foglalkozik, nem gyártanak a telephelyen lombtrágyát, talajjavítót, és takarmány-komponenseket sem állítanak elő. A Kft. szennyvíz és hulladékkezelési tevékenységét is ellenőrizte a hatóság. A jegyzőkönyvben foglaltak szerint, vízjogi üzemeltetési engedély alapján szennyvíztisztító berendezést üzemeltetnek, melyet vízjogi létesítési engedély birtokában megépített lepárló toronnyal egészítették ki. A sikeres próbaüzem lefolytatása után, új vízjogi üzemeltetési engedélyben kerül szabályozásra a tisztító berendezésről elfolyó, majd a Duna sodorvonalába bevezetett tisztított szennyvíz minőségi követelménye. Az ellenőrzés során megállapításra került, hogy a szennyvíztisztító nem teljesen zárt szakaszain a technológiára jellemző élesztő szag kismértékben fokozódott.

A Kft. tevékenységének, illetve gyártási folyamatainak felülvizsgálatát a Felügyelőség továbbra is folytatja, a bűzhatással érintett napokat összeveti az adott időpontban folytatott gyártási tevékenységgel.

## **A vizsgálat megállapításai**

### ***I. A hatásköröm tekintetében***

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságomat 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 (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 Felügyelőség – az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján – közigazgatási szervnek minősül, tehát vizsgálati hatásköröm fennáll az ügyben. Vizsgálat lefolytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

## **II. A vizsgált alapjogok tekintetében**

Az Alkotmánybíróság szerint 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. Ezért alapvetők 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 Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése 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 védelmének biztosításával valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint 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. 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. [28/1994. (V.20.) AB határozat].

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 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.*”

Az ombudsmani gyakorlat szerint e követelmények minden olyan eljárásra vonatkoznak, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalomgyakorlási tevékenysége által érintett.

*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 Q) cikk (2) és (3) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar



jog összhangját és elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait.

Az Alaptörvény tehát a nemzetközi jogi kötelezettségeink jóhiszemű teljesítésének érdekében előírja a Magyarországra kötelező nemzetközi jogi szabályok és a magyar jog közötti összhang biztosításának kötelezettségét. Ez a rendelkezés összefüggésben áll azzal a nemzetközi jogi követelménnyel, amelynek értelmében a nemzetközi jogi kötelezettségek megsértését nem lehet a hazai jogszabályi rendelkezésekre hivatkozással igazolni. Az összhang megteremtésének konkrét módjait a törvény értelmében az Alaptörvény részletesen nem rögzíti, de az Alkotmánybíróság hatáskörei között a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata az összhang megteremtését is szolgálja.

A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai – ide értve az általános nemzetközi szokásjogot és az általános jogelveket is – külön jogszabályi rendelkezés nélkül is a magyar jogrendszer részét képezik.

### ***III. Az ügy érdemében***

#### **1. A Panasztörvény és a Ket. szabályai szerint lefolytatandó eljárások elhatárolása**

A rendelkezésemre álló adatok szerint a Felügyelőséghez és az Önkormányzathoz több alkalommal érkezett bejelentés a panaszostól az ügyben, a tavalyi év során először 2012. június 8-án, majd 2012. július 16-án és 2012. szeptember 13-án. A beadványokat a Felügyelőség – a Panasztörvény alapján – közérdekű bejelentésnek minősítette. A panaszokra a Felügyelőség először 2012. szeptember 28-án válaszolt, így a Panasztörvény által biztosított határidőt nem tartotta be.

Vizsgálataim során gyakran találkozom azzal a gyakorlattal, miszerint a környezetvédelmi hatóságok sok esetben a Panasztörvény 141-143. §-ai szerint járnak el a hozzájuk érkező, a hatáskörükbe tartozó létesítmény környezeti terhelését kifogásoló bejelentés kapcsán.

A Panasztörvény 141. § (1) bekezdése szerint az állami és helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény szerint kötelesek elintézni. A (2) bekezdés szerint a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más - így különösen bírósági, államigazgatási - eljárás hatálya alá. A (3) bekezdés pedig kimondja, hogy 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.

A Panasztörvény további rendelkezései a követendő eljárási rendet írják elő a hatóságok számára, meghatározva egy sajátos eljárást, kivizsgálást, amelynek eredményeként meg kell hozni a szükséges intézkedéseket a sérelem orvoslása érdekében.

A Panasztörvény 142. § (1) bekezdése szerint, a panaszt és a közérdekű bejelentést a beérkezéstől számított harminc napon belül kell elbírálni.

(2) 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.

(3) Az eljárásra jogosult szerv a panaszost, illetőleg a közérdekű bejelentőt meghallgathatja, ha azt a panasz, illetőleg bejelentés tartalma szükségessé teszi.

(4) Az eljárásra jogosult szerv a vizsgálat befejezésekor a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – köteles a panaszost, illetőleg bejelentőt írásban vagy elektronikus úton haladéktalanul értesíteni.”

A fentieknek megfelelően a Panasztörvény rendelkezéseit akkor kell alkalmazni, ha az egyéni jog- vagy érdeksérelem kivizsgálására államigazgatási vagy bírósági eljárásban nem

kerülhet sor, illetve olyan körülmény következik be, amelynek orvoslása, megszüntetése egy közösség vagy akár az egész társadalom érdekét szolgálja. A törvény által használt kifejezések, fogalmak arra utalnak, hogy a Panasztörvény elfogadására irányuló jogalkotói szándék nem a konkrét jogszabálysértések orvoslására, illetve az azokkal szembeni fellépésre irányult.

Az olyan beadványok, amelyek egy üzem működése során jelentkező fokozott környezeti terhelést kifogásolnak, nem eshetnek a Panasztörvény hatálya alá, tekintettel arra, hogy a kifogásolt körülmények megítélése, illetve orvoslása egyértelműen meghatározott államigazgatási, azaz a környezetvédelmi hatóság jogszabályban kifejezetten körülírt hatáskörébe tartozik. Emellett utalni kell arra is, hogy a beérkező panaszokban a beadványozók az esetek többségében a közigazgatási jogszabályok hatályosulását vitatják, s így kivizsgálásuk kizárólag a közigazgatási jog szerint, és nem a Panasztörvény alapján történhet.

A Ket. 12. § (2) bekezdés a) pontja, az alábbiak szerint határozza meg a közigazgatási ügy fogalmát. 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. A Ket. 12. § (1) bekezdése szerint pedig a közigazgatási hatóság eljárása során a törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben a törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

Hangsúlyozom tehát, hogy maga a Ket. alapvető rendelkezései is egyértelművé teszik, hogy a jogsértések, s így a közigazgatási jogszabályok hatályosulásának kivizsgálására kizárólag a Ket. alapján kerülhet sor. Az ilyen jellegű panaszok elbírálására szolgáló jogintézmény lehet 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.

A Ket. 88. § (1) és (2) bekezdése szerint a hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését. Az ellenőrzés keretében a hatóság az ügyféltől jogszabályban, személyes adatok tekintetében törvényben meghatározott adatok szolgáltatását, iratok bemutatását, illetve egyéb tájékoztatást kérhet, vagy helyszíni ellenőrzést tarthat. Jogszabály időszakos vagy folyamatos adatszolgáltatási kötelezettséget és folyamatos helyszíni ellenőrzést is elrendelhet.

A hatósági ellenőrzés során tapasztalt jogsértések (jogszabályokban, illetve hatósági előírásokban foglalt rendelkezések megsértése) esetére az eljárási rendet, illetve a szükséges intézkedéseket a Ket. 94. §-a tartalmazza. Amennyiben a hatósági ellenőrzés jogsértő magatartást nem tárt fel, akkor a Ket. 31.§ (1) bekezdése alapján az eljárás megszüntetésének van helye.

Megjegyzendő, hogy a Ket. 31. § (1) bekezdése 2012. február 1. napjától az i) és j) pontokkal<sup>1</sup> egészült ki, melyek önálló jogalapot biztosítanak arra az esetre, ha a hatósági ellenőrzés során a közigazgatási szerv nem tárt fel olyan jogsértést, amely a Ket. 94. § szerinti intézkedéseket tenné szükségessé.

A két eljárás elhatárolásának szükségszerűségét jól példázza, hogy a vizsgálat tárgyát képező ügyben a hatóság az egyes környezeti elemekre vonatkozó hatósági ellenőrzéseket de facto lefolytatta, – melynek során részben alkalmazta a Ket. vonatkozó előírásait – de az eljárás döntéssel történő lezárása elmaradt.

Tekintettel arra, hogy a panaszos beadványa államigazgatási, különösen környezetvédelmi hatósági hatáskörben orvosolható körülményre hívta fel a hatóság figyelmét, annak elintézése kapcsán a Felügyelőségnek a Ket. rendelkezéseinek megfelelő hatósági eljárást kellett volna lefolytatnia az érintett területen.

*Megállapítottam, hogy jogszabálysértően járt el a hatóság akkor, amikor a panaszos beadványát közérdekű bejelentésként bírálta el, és nem a Ket. rendelkezései alapján folytatta le*

*eljárását.*

Ha a panasz vagy bejelentés más, a jelen esetben a Ket. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárás megindítását megalapozza, a hatóság köteles ezen eljárást hivatalból megindítani, vagy ha a kérelem alapján való eljárás jogi feltételei adottak, akkor a beadványozót nyilatkoztatni, hogy kívánja-e az eljárás megindítását. Ezen kívül, amennyiben a beadványban szereplő információk alapján a környezetvédelmi hatósági eljárás hivatalból történő megindításának van helye, azt a hatóság köteles megindítani, és az eljárásra a Ket., valamint az ágazati anyagi és eljárási jogszabályokat alkalmazni.

*Megállapítottam, hogy a jelen ügy közérdekű bejelentésként való elintézése önmagában sértette a jogbiztonság követelményét és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot.*

## **2. Az ügyféli jogállás biztosítása**

Mindezekhez kapcsolódva hangsúlyozom, hogy a Panasztörvény és a Ket. hatálya alá tartozó eljárások elhatárolása a gyakorlatban számos esetben alapjogi visszásságot is okoz<sup>2</sup>. Az egyes eljárásokban biztosított jogok és kötelezettségek teljesen eltérőek, de a gyakorlatban gyakran egybemosódnak. Ennek eredményeként a potenciális ügyfelek jogai sérülnek, mert számukra a hatóság az ügyféli jogállást nem biztosítja.

A Ket. 15. § (1) bekezdése meghatározza, 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.

A Ket. az ügyfeleket érintően széles körű eljárásjogi garanciákat nevesít, az ügyben relevánsak közül kiemelném az iratokba való betekintés<sup>3</sup> és nyilatkozat tétel jogát. A Ket. szabályainak megfelelően lefolytatott eljárásban a hatóság megvizsgálja a bejelentő ügyféli jogosultságát. Amennyiben az ügyfél az eljárás során az érintettségét bizonyítja, akkor a hatóság az eljárásba ügyfélként befogadja, illetve vitatott esetben a kérelmet jogorvoslattal támadható döntésben utasíthatja el.

A Kft. által folytatott tevékenység zajhatásai tekintetében 2009-ben a Felügyelőség a zajhatárérték rendelet, valamint a zajkibocsátás ellenőrzési rendelet előírásainak megfelelően az üzemi zajforrás határértékét a zajforrás hatásterületére megállapította. A zajkibocsátási határérték határozatban<sup>4</sup> a közvetlen hatásterületen védendő épületek között a panaszos lakóingatlana szerepel, melyre nappal 50 dB éjjel pedig 40 dB zajkibocsátási határértéket állapított meg a hatóság.

A Ket. 15. § (1) bekezdésében meghatározott ügyfél fogalom alapján a zajvédelmi hatósági eljárásban, illetve a zajkibocsátási előírások teljesülésének vizsgálata érdekében indított hatósági ellenőrzési eljárásban a hatásterületen élő lakos ügyféli jogosultsága elvitathatatlan.

*Megállapítottam, hogy a jelen ügy közérdekű bejelentésként való elintézése, sértette az hatásterületen élő lakos tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát azáltal is, hogy ügyféli jogainak gyakorlását a Felügyelőség nem biztosította számára.*

## **3. Jogorvoslathoz fűződő jog**

A Ket. szerinti hatósági eljárás lefolytatásának és az ügyféli jogállás biztosításának kötelezettségét azért is indokolt hangsúlyozni, mert a Panasztörvény alapján hozott hatósági intézkedések vagy azok mellőzése tekintetében a bejelentőnek nem áll rendelkezésére jogorvoslati lehetőség, amelyből következően a téves jogalapon lefolytatott eljárás során sérül a jogorvoslathoz való jog.

A Ket. 71. § (1) bekezdése alapján, a hatóság – az (5) és (6) bekezdésben meghatározott

kivétellel – az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki.

A Ket. 78. § (1) bekezdése szerint, a határozatot közölni kell az ügyféllel és azzal, akire nézve az jogot vagy kötelezettséget állapít meg, az ügyben eljáró szakhatósággal és a jogszabályban meghatározott más hatósággal vagy állami szervvel.

A (2) bekezdés meghatározza, hogy a végzést azzal kell közölni, akire nézve az rendelkezést tartalmaz, valamint azzal, akinek az jogát vagy jogos érdekét érinti, továbbá jogszabályban meghatározott személlyel vagy szervvel. A hatóság az ügyfél kérelmére egy alkalommal külön illeték vagy díj felszámítása nélkül ad ki másolatot a vele nem közölt végzésről.

A Ket. 98. § (1) bekezdése biztosítja a lehetőséget, hogy 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 (2) bekezdés rendelkezése szerint, végzés csak a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés elleni fellebbezésben támadható meg...

A (3) bekezdés alapján, önálló fellebbezésnek van helye

c) az eljárást megszüntető, továbbá

i) az irat betekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott első fokú végzés ellen.

A Felügyelőség két alkalommal – 2012. szeptember 28-án és 2013. január 11-én – tájékoztatta a panaszost az ügy állásáról. Az első levélben kifejtette azon álláspontját, hogy a Panasztörvény alapján lefolytatott eljárásában a bejelentő nem ügyfélként vesz részt, ezért a Kft. tevékenységére vonatkozó engedélyek panaszos részére történő rendelkezésre bocsátása nem áll módjában.

*Megállapítottam, hogy a Felügyelőség eljárása az ügyféli jogállás biztosításának, konkrétan az ügyféli jogállás feltételei vizsgálatának elmulasztásával az alapeljárásban a jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okozott. Sértette továbbá a panaszos tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető jogát, valamint a környezeti információhoz való hozzáférést is akadályozta.*

#### **4. A környezeti információkhoz való hozzáférés**

A társadalmi részvétel elvének gyakorlati jelentőségét erősítik az Európai Unió és ezáltal hazánk által e téren vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek, melyek legfontosabb forrása a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény, melyet a 2001. évi LXXXI. törvény hirdetett ki a hazai jogban. Mivel hazánk részese az Aarhusi Egyezménynek, nemzetközi kötelezettségünk annak megfelelő alkalmazása.

Az Aarhusi Egyezmény rendelkezése szerint a „környezeti információ” jelent bármely írott, látható, hallható, elektronikus vagy egyéb formában megjelenő információt, melynek tárgya:

a) a környezet elemeinek, úgymint a levegőnek és az atmoszférának, a víznek, a talajnak, a földnek, a tájképnek, a természetes élőhelyeknek, a biológiai sokféleségnek és összetevőinek, beleértve a genetikailag módosított szervezeteket is, illetve ezen elemek közti kölcsönhatásnak az állapota;

b) tényezők, úgymint anyagok, energia, zaj és sugárzás, tevékenységek és intézkedések, beleértve a közigazgatási intézkedéseket, a környezetet érintő megállapodásokat, irányelveket,

jogalkotást, terveket és programokat, amelyek befolyásolják vagy befolyásolhatják a fenti a) bekezdésben említett környezeti elemeket, valamint a környezeti döntéshozatalban felhasznált költség-haszon, továbbá egyéb gazdasági elemzések és becslések.

A „nyilvánosság” jelentése egy vagy több természetes vagy jogi személy, továbbá a nemzeti joggal vagy gyakorlattal összhangban azok szövetségei, szervezetei és csoportjai.

Az Aarhusi Egyezmény alapján a részes felek vállalták, hogy biztosítják ezen cikk további bekezdései függvényében, hogy a hatóságok környezeti információ kérése esetén a nyilvánosság rendelkezésére bocsátják a kért információt a nemzeti szabályozás keretében, ideértve, amennyiben igénylik, az alábbi b) bekezdésben foglaltak szerint az ezen információt tartalmazó vagy azt alkotó eredeti dokumentumok másolatait.

Az adatvédelmi biztos éves beszámolóiban többször is kihangsúlyozta, hogy a környezeti adatok nyilvánossága az információs szabadság különösen fontos területe.

A 2007. évi beszámolóban kiemelte, hogy a törvény szabályozási körébe tartozó minden adat közérdekű adat. A zajrendelet tervezetével kapcsolatban 1112/J/2007.<sup>5</sup> számon kifejtette, hogy a környezethasználattal összefüggő információkhoz való hozzáférést biztosítani szükséges.

*Megállapítottam, hogy a Felügyelőség a Panaszos ügyféli jogainak figyelmen kívül hagyásán túl, az Aarhusi Egyezmény előírásait is megsértette akkor, amikor csak késedelmesen bocsátotta a rendelkezésére a Kft. működésére vonatkozó adatokat, különösen a kibocsátási határértékek tekintetében. Figyelemmel azonban arra, hogy végül hozzájutott a kért adatokhoz, ezért a panaszos környezeti információkhoz való hozzáférése vonatkozásában külön intézkedést nem teszek.*

*A most megállapítottak kétségessé teszik a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményének ügyben való érvényesülését, de a nemzetközi jogi kötelezettségeink jóhiszemű teljesítésére utaló előírás értelmezését – miszerint Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait – is vitathatóvá teszi.*

## **5. A lakosságot zavaró bűzhatás**

A levegőtisztaság-védelmi vonatkozású bejelentések kivizsgálása érdekében a Felügyelőség több alkalommal helyszíni ellenőrzést tartott, melynek keretében megállapították, hogy az élesztőgyártási technológia az alapanyagok beérkezésétől, a gyártáson keresztül, a végtermék kiszállításáig zárt rendszerben zajlik, amely nem valószínűsíti, hogy a lakosságot zavaró bűzterhelés a Kft. gyártási tevékenységéből származna. A Felügyelőségnek nem sikerült a lakosságot zavaró bűz forrását felderíteni, jöllehet a panaszoson túl, több bejelentő is az élesztőgyárat jelölte meg kiindulási pontként beadványában.

Itt szeretném megjegyezni, hogy a Kft. tevékenysége levegőtisztaság-védelmi szempontból megemlítésre kerül Budafok-Tétény Budapest XXII. kerület Környezetvédelmi Programjában (2012-217.) is.<sup>6</sup>

A levegővédelmi rendelet 30. §-a szerint, bűzzel járó tevékenység az elérhető legjobb technika alkalmazásával végezhető. Ha az elérhető legjobb technika nem biztosítja a levegő lakosságot zavaró bűzzel való terhelésének megelőzését, további műszaki követelmények írhatók elő, például szaghatás csökkentő berendezés alkalmazása, vagy meglévő berendezés leválasztási hatásfokának növelése. Ha a levegő lakosságot zavaró bűzzel való terhelésének megelőzése műszakilag nem biztosítható, a bűzzel járó tevékenység korlátozható, felfüggeszhető vagy megtiltható.

A Felügyelőség tájékoztatásában megírta, hogy további ellenőrzések megtételét és a Kft. tevékenységének átfogó vizsgálatát tervezi. Indokoltnak tartom a további vizsgálatok elvégzését, melynek során figyelmet kell szentelni a Kft. szennyvízkezelési gyakorlatára is, hiszen az

ellenőrzési jegyzőkönyv szerint, a gyártási technológiával szemben – amely teljesen zárt láncú rendszerben működik – a szennyvízelvezetés során vannak nyitott szakaszok, amely az átlagostól eltérő kibocsátás esetén okozhatnak bűzpanaszokat.

Figyelembe véve azt az ismert és korábbi jelentésben<sup>7</sup> kifogásolt helyzetet, hogy a Felügyelőség személyi és tárgyi feltételei nem biztosítottak a lakossági bejelentések azonnali kivizsgálására, ugyanakkor az ügy előzményeire tekintettel, az élesztőgyár vonatkozásában megfontolandó lehet a bűzterhelés ismételt jelentkezése esetén, azonnali helyszíni ellenőrzés lefolytatása a bűz forrásának kiderítése érdekében.

*Megállapítottam, hogy annak ellenére, hogy a Felügyelőség több helyszíni ellenőrzést is lefolytatott, a tényállás teljes körű tisztázása további eljárási cselekményeket igényel.*

*Megállapítottam továbbá, hogy jogszabálysértően járt el a hatóság akkor, amikor a lakossági bejelentéseket közérdekű bejelentésként bírálta el, hiszen a lakosságot zavaró bűzterhelés vonatkozásában a levegővédelmi rendelet hatáskört biztosít a Felügyelőség számára a Ket. szabályai szerinti eljárás lefolytatására. Mindez a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelméhez vezetett.*

## **6. A tevékenység komplex környezeti hatásai**

A Felügyelőség tájékoztatása szerint, a gyár 2010 óta rendszeresen növeli tároló kapacitását, azonban a hatóság ezt nem minősítette a KHV rendelet szerinti 25%-os kapacitás növekedésének, így előzetes vizsgálat lefolytatását sem tartotta szükségesnek.

A KHV rendelet 2. § (2) bekezdése<sup>8</sup> határozza meg a jelentős módosítás kritériumait.

A már folytatott tevékenység bővítésénél, nem csak a termelési kapacitás növekedése, hanem bármilyen változás, aminek eredménye a megadott kritériumok valamelyikét kielégíti, jelentős módosításnak minősül és ebben az esetben fennáll az előzetes vizsgálati kötelezettség. A tevékenység folytatásához szükséges raktározás, tárolás, szennyvíztisztítás a tevékenység megvalósításához közvetlenül kapcsolódó művelet, így ezeknél is vizsgálni kell a 2. § (2) bekezdés ab) pontjában felsorolt minden kritériumot.

Tekintettel arra, hogy a tevékenység végzésének módját a Kft. az utóbbi években rendszeresen módosította, nincs átfogó környezetvédelmi engedélye és a tevékenység környezeti hatásai időről időre lakossági panaszok tárgyát képezi, ezért megfontolandó, hogy „Közép-Európa legnagyobb élesztőgyártó- és forgalmazó üze” környezeti hatásait környezetvédelmi felülvizsgálati eljárásban tekintse át a Felügyelőség. Ennek során átfogóan és az aktuális helyzetnek megfelelően lehetne megvizsgálni a folytatott tevékenységet és a környezetvédelmi működési engedély megfelelő keretet adna a további működéshez.

## **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – *felkérem a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség igazgatóját, hogy*

- a jövőben – a jelentésben tett megállapítások figyelembevételével – a jogszabályoknak megfelelően, az eljárására irányadó rendelkezések maradéktalan betartásával lássa el feladatait;
- fordítson kiemelt figyelmet a Panasztörvény és a Ket. hatálya alá tartozó eljárások elválasztására, a két törvény alkalmazása közti különbség garanciális jelentőségére;
- fordítson kiemelt figyelmet a környezeti információkhoz való hozzáférés maradéktalan biztosítására;
- fontolja meg az ügyben környezetvédelmi felülvizsgálati eljárás megindítását.

Budapest, 2013. június

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## Melléklet: Lábjegyzet

- <sup>1</sup> Ket. 31. § (1) A hatóság az eljárást megszünteti, ha *i*) hivatalbóli eljárásban a tényállás a határozat meghozatalához szükséges mértékben nem volt tisztázható, és további eljárási cselekménytől sem várható eredmény, *j*) a hivatalbóli eljárás jogsértést nem tárt fel.
- <sup>2</sup> Az elhatárolás lehetséges szempontjaihoz az AJB-1326/2012 és az AJB-863/2012 számú ügyek megfelelő fejezetei adnak útmutatást.
- <sup>3</sup> A Ket. 5. § (4) bekezdése alapján, a közigazgatási hatóság a törvényben meghatározott korlátozásokkal az ügyfeleknek és képviselőiknek, valamint más érdekeltnek biztosítja az iratbetekintési jogot, jogszabályban meghatározott esetben közmeghallgatást tart, és döntését az érintettekkel közli. A hatóság ugyanakkor gondoskodik a törvény által védett titkok megőrzéséről és a személyes adatok védelméről.
- <sup>4</sup> KTVF:40347-2/2009.
- <sup>5</sup> 1112/J/2007 „A környezeti zaj- és rezgés elleni védelem szabályairól szóló kormányrendelet tervezete az érintett ingatlan tulajdonosokra korlátozta volna a zaj- és rezgésvédelmi intézkedési terv tervezetében történő betekintés jogát. A biztos, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény környezeti adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályai alapján, nem látta indokoltnak ezt. A környezethasználó közüzemnek biztosítania kell, hogy az általa okozott környezetterheléssel, környezet igénybevétellel, valamint környezetszennyezéssel összefüggő adatokról kérelemre bárki tájékoztatást kaphasson.”
- <sup>6</sup> „A légszennyező anyagok kibocsátása mellett időnként és helyenként a bűz, mint speciális levegőszennyező is panaszokat okoz. (A panaszosok által azonosított bűzforrás pl: a Lesaffre Magyarország Élesztőgyártó és Kereskedelmi Kft. élesztőgyára.)”
- <sup>7</sup> AJB-3069/2012.
- <sup>8</sup> A KHV rendelet 2. § (2) bekezdése alapján, a környezeti hatásvizsgálati eljárás szempontjából
- a*) jelentős módosítás:
- ab*) a 3. számú melléklet 130. pontjában felsorolt tevékenység olyan megváltoztatása, különösen a tevékenység bővítése, illetve technológia-, termékváltás, amelynek következtében az alábbiakban megadott feltételek valamelyike fennáll:
- aba*) új, határértékhez kötött, legalább egy évig tartó anyag- vagy energiakibocsátás keletkezik, és a várható kibocsátás több mint a jogszabályban előírt, az adott tevékenységre vagy kibocsátásra vonatkozó maximálisan megengedhető kibocsátás 25%-a,
- abb*) olyan mennyiségű vagy fajtájú veszélyes vagy radioaktív hulladék keletkezik, amely a telephelyen új kezelő létesítmény építését, vagy a meglévő létesítmény kapacitásának 25%-os növelését, vagy új kezelési technológia alkalmazását teszi szükségessé,
- abc*) korábban engedélyezett, határértékhez kötött anyag- vagy energiakibocsátás az engedélyezetthez képest legalább egy évig, évi átlagban több mint 25%-kal megnő,
- abd*) korábban engedélyezett saját felszín alatti vízkivétel növelése, ha az legalább egy évig, évi átlagban több mint 25%-kal meghaladja az engedélyezett mennyiséget,
- abe*) korábban engedélyezett saját felszíni vízkivétel növelése, ha az legalább egy évig, évi átlagban több mint 25%-kal meghaladja az engedélyezett mennyiséget,
- abf*) a tevékenység céljára lehatárolt terület legalább 25%-kal megnő, és az új területnek a jelenlegi vagy a településrendezési tervben meghatározott területfelhasználási módja az igénybevétel miatt megváltozik,
- abg*) a tevékenység volumene (különösen kapacitása, az előállított termék mennyisége, a létesítmény befogadóképessége) a tevékenység megvalósítására vonatkozó korábbi engedélyben meghatározott mértéket legalább 25%-kal meghaladja.

## Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-7914/2012. számú ügyben

Előadó: dr. Somosi György

### Az eljárás megindítása

A panaszos azt sérelmezte, hogy a T-Home Általános Szerződési Feltételek (ÁSZF) módosításáról szóló tájékoztatója apró betűvel készül, ezért csak nagyon nehezen olvasható.

A beadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog valamint a fogyasztók jogainak védelme sérelmének, illetve

közvetlen veszélyének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Ennek során tájékoztatást kértem a Magyar Telekom elnök-vezérigazgatójától a panasszal kapcsolatos álláspontjáról, a Fogyasztóvédelmi Egyesületek Országos Szövetségének (FEOSZ) elnökét pedig arra kértem, hogy ismertesse a közszolgáltatók gyakorlatát érintő tapasztalataikat.

### **Az érintett alapvető jogok és követelmények**

- 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 fogyasztók jogainak védelme: „*Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.*” [Alaptörvény M) cikk (2) bekezdés]

### **Alkalmazott jogszabályok**

- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fgyt.)
- az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (Eht.)
- az elektronikus hírközlési előfizetői szerződések részletes szabályairól szóló 6/2011. (X. 6.) NMHH rendelet (R.)

### **A megállapított tényállás**

Az Eht. 144. § (3) bekezdése rendelkezik az ÁSZF módosulása esetén az előfizetők számlalevélben történő értesítéséről. Eszerint, ha jogszabály az előfizető értesítését írja elő és amennyiben a szolgáltató számlalevelet is küld, köteles a számlalevél mellékletében értesíteni az előfizetőt. A szolgáltató arról tájékoztatott, hogy a megfelelő információk közléséhez szükséges és a rendelkezésre álló hely függvényében állapították meg a használt betűméretet. A Magyar Telekom elsődleges célja, hogy az ügyfelek teljes körű információt kapjanak a módosulásokról. Az alkalmazott betűmérettel kapcsolatban bejelentést vagy panaszt nem kaptak, ezért nem tartják indokoltnak a nagyobb betűméret használatát. A tájékoztatás szövege a honlapon is megtalálható, ahol lehetőség van nagyobb betűméret beállítására is.

A FEOSZ elnökének részletes válasza szerint kiemelt érdek fűződik ahhoz, hogy a fogyasztókat megfelelően tájékoztassák a vállalkozások, különösen igaz ez a közszolgáltatókra, amelyek a fogyasztók szempontjából fontos, nap mint nap igénybe vett szolgáltatásokat nyújtanak. A FEOSZ elnöke kiemelte, hogy sajnálatos módon a fogyasztói tudatosság szintje meglehetősen alacsony Magyarországon: a fogyasztók gyakran úgy lépnek szerződéses jogviszonyba a vállalkozással, hogy a szerződés tartalmát nem ismerik, azt el sem olvassák. Tapasztalataik szerint a közszolgáltatók sokszor maguk is felelősek: a kötelezően nyújtandó szóbeli tájékoztatás helyett a fogyasztó részére már csak azt a részt mutatják, ahová az aláírását várják. Problémát jelent, hogy az ÁSZF-ek oldalszáma gyakran több tíz vagy akár száz oldalas is lehet, és ezek végigolvasására a fogyasztók nem veszik a fáradságot.

A FEOSZ-hoz forduló fogyasztók gyakran kifogásolják a közszolgáltatók által alkalmazott ÁSZF-eket. Tipikus panasz, amikor az ÁSZF vagy az annak módosításáról szóló értesítés nehezen olvasható illetve értelmezhető formában jelenik meg.



A FEOSZ szerint szükséges a fogyasztók tájékoztatásának javítása, a közszolgáltatók ügyfélszolgálati szakmaiságának erősítése, a közszolgáltatók által alkalmazott ÁSZF-ekre vonatkozó jogszabályi követelmények szigorítása, ezen belül a minimális betűméret alkalmazásának előírása.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatásköröm tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságomat 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 (2) bekezdés 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. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, 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, alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira.

Az Alaptörvény 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 B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jobbiztonság, amely 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.

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. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybírói 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.

Noha a tisztességes eljáráshoz való jog elsősorban a közigazgatási hatóságok eljárása során nyer értelmet, a töretlen ombudsmani gyakorlat szerint az ügyfelekkel, szerződéses partnerekkel, utasokkal kapcsolatos eljárásai során a közszolgáltatást végző szervektől is elvárható.

Az Alaptörvény M) cikkének (2) bekezdése értelmében *Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.* A verseny tisztasága mellett tehát az államnak a fogyasztók jogait is biztosítania kell.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

1. A panaszos a szolgáltatótól kapott, az ÁSZF módosításáról szóló tájékoztató szövegének betűméretét kifogásolta. A beadványhoz mellékelt dokumentumon a szöveg az A4-es formátumú lap mintegy harmadát foglalja el, annak záró mondata „Köszönjük, hogy igénybe vette szolgáltatásainkat” jól láthatóan nagyobb betűmérettel készült. A betűk mérete kicsi, ezért nem kizárt, hogy a szöveg elolvasása rosszabbul látók számára komoly nehézséget okoz.

A Ptk. 4. § (1) bekezdése értelmében a polgári jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megfelelően, kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni. A 205. § (3) bekezdése a 4. § (1) bekezdésében megfogalmazott együttműködési kötelezettséget a szerződések tekintetében külön is meghatározza. Az együttműködési kötelezettség nem a szerződés létrejöttétől terheli a feleket, hanem már a szerződéses tárgyalások során is. Az együttműködési kötelezettség megsértése – annak megfelelően, hogy létrejött-e a szerződés – szerződésszegési szankciót vagy kártérítési kötelezettséget von maga után. A szerződések teljesítése körében a Ptk. 277. § (4) bekezdése kimondja, hogy a felek a szerződés teljesítésében együttműködésre kötelesek. A kötelezettnek a szerződés teljesítése érdekében úgy kell eljárnia, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható, a jogosultnak pedig ugyanilyen módon elő kell segítenie a teljesítést. Az (5) bekezdés szerint pedig a felek a szerződés teljesítését érintő minden lényeges körülményről kötelesek egymást tájékoztatni. E bekezdés általános tájékoztatási kötelezettséget fogalmaz meg.

Az Eht. 130. § (1) bekezdése alapján az előfizetői szolgáltatásokat nyújtó elektronikus hírközlési szolgáltató az előfizetői szolgáltatásokra vonatkozóan általános szerződési feltételeket köteles készíteni. Az általános szerződési feltételeket könnyen hozzáférhetővé kell tenni, a szövegben való kereshetőség biztosításával. A meghatározott fejezetcímek mentén kialakított általános szerződési feltételeknek meg kell felelniük a *közérthetőség, ellentmondás-mentesség és áttekinthetőség* követelményének.

Az R. 3. § (1) bekezdése szerint a szolgáltató az Eht. 129. §-ában meghatározott egyedi előfizetői szerződést úgy köteles kialakítani, hogy az megfeleljen a *közérthetőség, ellentmondás-mentesség és áttekinthetőség* követelményének.

Az elektronikus hírközlési szolgáltató számára mind az ÁSZF, mind az egyedi előfizetői szerződés tekintetében jogszabály írja elő a közérthetőséget, ellentmondás-mentességet és áttekinthetőséget, ugyanakkor hiába felel meg egy szolgáltató dokumentuma e követelményeknek, ha az alkalmazott betűméret esetleg olyan kicsi, hogy a fogyasztó számára a szöveg csak nehezen vagy esetleg egyáltalán nem olvasható.

A szolgáltató eleget tesz jogszabályi kötelezettségének, ha ÁSZF-je megfelel a közérthetőség, ellentmondás-mentesség és áttekinthetőség követelményének, ugyanakkor a fogyasztók jogainak védelme megköveteli, hogy annak olvashatónak is kell lennie, mert csak így alkalmas funkciójának betöltésére, azaz az előfizető tájékoztatására, ehhez viszont megfelelő betűméret alkalmazása szükséges. Természetesen e követelménynek nem csupán az ÁSZF, hanem az annak módosításáról szóló értesítés és az egyedi előfizetői szerződés vonatkozásában is érvényesülnie kell.

2. Az olvashatóság számos hatályos jogszabályban megjelenik: az Fgyt. az árfeltüntetés szabályai között rögzíti, hogy az eladási árat, az egységárat, illetve a szolgáltatás díját egyértelműen, könnyen azonosíthatóan és *tisztán olvashatóan* kell feltüntetni.<sup>1</sup>

A termékek piacfelügyeletéről szóló 2012. évi LXXXVIII. törvény értelmében a CE megfelelőségi jelölést a gyártónak vagy meghatalmazott képviselőjének jól láthatóan és *olvashatóan* kell feltüntetni.<sup>2</sup>

A gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény alapján a dohányzás káros hatásaira vonatkozó általános figyelmeztetést és a károsanyag-tartalom adatait *jól olvashatóan*, jól látható helyen, vízszintesen nyomtatva, a háttérből kiemelve kell feltüntetni.<sup>3</sup>

Az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény előírja, hogy a betegtájékoztató szövegének *jól olvashatóan*, magyar nyelven kell tartalmaznia a külön jogszabályban meghatározott adatokat.<sup>4</sup>

Az energiával kapcsolatos termékek energia- és egyéb erőforrás-fogyasztásának címkézéssel és előírt termékismertetővel történő megadásáról szóló 193/2011. (IX. 22.) Korm. rendelet arra kötelezi a kereskedőt, hogy jól látható és *olvasható* módon helyezze el a terméken a címkét.<sup>5</sup>

Az élelmiszerek jelöléséről szóló 19/2004. (II. 26.) FVM-ESzCsM-GKM együttes rendelet is tartalmazza az olvashatóság követelményét<sup>6</sup>, míg az előrecsomagolt termékek névleges mennyiségére vonatkozó szabályok megállapításáról és azok ellenőrzési módszereiről szóló 13/2008. (VIII. 8.) NFGM-FVM együttes rendelet már a termék névleges mennyiségének jelölése tekintetében a betűméret minimális nagyságát is meghatározza.<sup>7</sup> Részletesen foglalkozik a kérdéssel a fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról szóló 1169/2011/EU rendelet, amely rögzíti a minimális betűméretet, a következők szerint: „A bizonyos élelmiszerekre alkalmazandó külön uniós rendelkezések sérelme nélkül, a 9. cikk (1) bekezdésében felsorolt kötelező adatok csomagoláson vagy az ahhoz rögzített címkén való feltüntetések azokat jól olvashatóan és olyan betűméretben kell a csomagolásra vagy a címkére nyomtatni, amelynél a IV. melléklet szerint meghatározott x-magasság legalább 1,2 mm. Ha a csomagolás vagy tárolóedény legnagyobb felülete kisebb, mint 80 cm<sup>2</sup>, a (2) bekezdésben említett betűméret x-magassága legalább 0,9 mm.”<sup>8</sup>

Pozitívumként értékelem, hogy a szolgáltató honlapján lehetőség van nagyobb betűméret beállítására, de ez csak az internettel rendelkezők számára jelenthet megoldást.

## **Összefoglalás**

A Fgytv. preambuluma rögzíti a fogyasztói érdekek, ezen belül a fogyasztók megfelelő tájékoztatáshoz fűződő érdekének védelmét. A törvény általános indokolása szerint a jogalkotó a törvény kidolgozása során abból indult ki, hogy a szabályozásnak és az intézményrendszernek biztosítania kell a fogyasztók egészségének és biztonságának, vagyoni érdekeinek védelmét, a hatékony és gyors jogorvoslat, *a megfelelő tájékoztatás és információhoz jutás lehetőségét* és a fogyasztói oktatást, valamint a fogyasztói érdekek képviselését.

Szerződéses jogviszonyban a másik féltől kapott dokumentumok, értesítések kiemelkedő jelentőséggel bírnak, ezért az olvashatóság biztosítása elengedhetetlen, éppen olyan fontos követelmény, mint a közérthetőség, ellentmondás-mentesség és áttekinthetőség. Az érthető és áttekinthető szöveg sem éri el célját, ha az alkalmazott betűméret miatt egyesek számára nehezen vagy egyáltalán nem olvasható. Az olvashatóság követelményének rögzítése fontos lépés, azonban egyértelmű helyzetet a minimális betűméret meghatározása jelent. A betűméretnek tehát megfelelő nagyságúnak kell lennie a fogyasztók általi olvashatóság biztosításához.

Az Eht. nem rendelkezik az olvashatóság és ehhez kapcsolódóan a minimális betűméret alkalmazásának követelményéről, ami álláspontom szerint *a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog közvetlen veszélyét idézi elő, valamint ellentétes a fogyasztók jogainak védelmére vonatkozó állami kötelezettséggel.*

Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet értelmében a nemzetgazdasági miniszter a Kormány fogyasztóvédelemért felelős tagja, míg a nemzeti fejlesztési miniszter felel egyebek mellett az elektronikus hírközlésért.

Bár a panasz egy elektronikus hírközlési szolgáltatót érint, a fentebb írt követelménynek valamennyi közszolgáltató gyakorlatában érvényesülnie kell.

### **Intézkedésem**

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a nemzetgazdasági és a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy gondoskodjanak az olvashatóság és a minimális betűméret jogszabályban történő meghatározásáról annak érdekében, hogy a közszolgáltatók dokumentumai, értesítései a fogyasztók minél szélesebb köre számára könnyen megismerhetőek legyenek.

Budapest, 2013. február

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Melléklet: Lábjegyzet**

<sup>1</sup> 14. § (3) bekezdés

<sup>2</sup> 6. § (3) bekezdés

<sup>3</sup> 19. § (5) bekezdés

<sup>4</sup> 10. § (3) bekezdés

<sup>5</sup> 5. § (1) bekezdés

<sup>6</sup> 14. § (4) bekezdés

<sup>7</sup> 4. § (2) bekezdés a) pont

<sup>8</sup> 13. cikk (2), (3) bekezdés. A rendeletet 2014. december 13-tól kell alkalmazni.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-8004/2012. számú ügyben**

### **Az eljárás megindítása**

Babarc és Liptód községek önkormányzatainak körjegyzője panasszal fordult Hivatalomhoz, mert álláspontja szerint a közös önkormányzati hivatal létrehozását szabályozó törvényi rendelkezések nem egyértelműek. Annak értelmezéséhez kért segítséget, hogy a közös önkormányzati hivatal megalakításakor milyen módon vehető figyelembe a 20%-os nemzetiségi lakosságarány. A panaszban foglaltak felvetették az Alaptörvényben biztosított nemzetiségi jogok, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének a gyanúját, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam a közös önkormányzati hivatal létrehozására vonatkozó szabályok áttekintésére.

### **A megállapított tényállás**

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 2012. december 31-ig hatályos rendelkezései alapján az ezernél kevesebb lakosú, a megyén belül egymással határos községeknek az igazgatási feladataik ellátására körjegyzőséget kellett alakítaniuk és fenntartaniuk. E kistélepülések képviselő-testülete is létrehozhatott azonban önálló hivatalt, ha a képesítési követelményeknek megfelelő jegyzőt nevezett ki. Az ezernél több, de kétezernél kevesebb lakosú községek is részt vehettek körjegyzőségben, és a körjegyzőség székhelye kétezer főnél népesebb település is lehetett. A körjegyzőséghez tartozó községeket – ha az érdekeltek nem tudnak megállapodni – a közigazgatási hivatal jelölte ki. A lakosság érdekeit sértő kijelölés ellen a képviselő-testület a helyi önkormányzatokért felelős miniszterhez fordulhatott.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 156. § (2) bekezdés a) pontja 2013. január 1-jével hatályon kívül helyezte az Ötv. körjegyzőségekre vonatkozó rendelkezéseit. Az Mötv. előírásai szerint a helyi önkormányzatok hivatali feladataikat önálló polgármesteri hivatal működtetésével vagy több önkormányzat által létrehozott közös önkormányzati hivatal útján látják el.

Az Mötv. 85. § (1) bekezdése alapján azon községek, melyek lakosság száma nem éri el a kétezer főt, nem tarthatnak fenn önálló polgármesteri hivatalt. Közös önkormányzati hivatalt azok az egy járáson belüli községi önkormányzatok hozhatnak létre, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, amennyiben együttes összlakosság számuk eléri legalább a kétezer főt, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét.

A kétezer fő lakosság szám feletti települések önkéntes alapon részt vehetnek a közös hivatal megalakításában. A közös önkormányzati hivatal létrehozásáról az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületeinek kell megállapodniuk. Az Mötv. 146. § (2) bekezdése alapján ennek határideje a vonatkozó rendelkezés 2013. január 1-jei hatályba lépésétől számított hatvan nap, vagyis a közös önkormányzati hivataloknak 2013. március 2-ig kell megalakulniuk.

Abban az esetben, ha a törvényi határidőn belül nem kerül sor a közös önkormányzati hivatal létrehozására, vagy ahhoz valamely település nem tud csatlakozni, a kormányhivatal vezetője a határidő lejártát követő hónap első napjával kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket. A kijelölésről szóló döntés ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete – jogszabálysértésre hivatkozással – az Mötv. 85. § (3) bekezdése alapján a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz fordulhat.

A Belügyminisztérium az Önkormányzati Hírlevél 2012. évi 2. és 3. számaiban módszertani útmutatót jelentetett meg a közös önkormányzati hivatalok létrehozásához. Ez a

kötelező erővel nem bíró segédlet a vonatkozó törvényi rendelkezések egységes és a jogalkotó szándékának megfelelő értelmezését kívánta elősegíteni.

A módszertani útmutató ismerteti, hogy a közös önkormányzati hivatal 2013. évi létrehozása során a legutóbbi általános önkormányzati választás évének lakosságát kell figyelembe venni a 2010. január 1-jei állapot szerint.

Az Möt. 85. § (2) bekezdése alapján a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosságának el kell érnie a legalább kétezer főt, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések számának legalább hétnek kell lennie. A módszertani útmutató felhívja a figyelmet arra, hogy e két feltétel vagylagos. Ennek megfelelően, ha a megállapodó települések létszáma legalább hét, úgy kétezer fő lakosság alatt is alakítható közös önkormányzati hivatal.

A közös önkormányzati hivataloknak földrajzilag „láncszerűen” kell egymáshoz fűződnie, oly módon, hogy (ismétlődően) két település közé legfeljebb egy olyan település közigazgatási területe eshet, amely nem tartozik a közös hivatalhoz.

A jogalkotó a népszámlálás nemzetiségi adatait alapul véve lehetőséget adott a közös önkormányzati hivatal könnyített feltételekkel való létrehozására.

Az Möt. 85. § (10) bekezdése szerint, ha: „a közös önkormányzati hivatal létrehozni kívánó településeken élő nemzetiségeknek a népszámlálás során regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot, valamint a települések összlakosságának meghaladja az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozni kívánó önkormányzatok száma legalább öt, akkor ezen települési önkormányzatok képviselő-testületei mindegyikének azonos tartalmú és minősített többséggel elfogadott döntésével, – amennyiben az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományai azt indokoltá teszik – a helyi önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyása alapján, az általa meghatározottak szerint a közös önkormányzati hivatal létrehozása során eltérhetnek a (2) bekezdésben foglalt előírásoktól.”

A hivatkozott törvényi rendelkezés értelmében a 20 %-os nemzetiségi lakosságárral rendelkező települések képviselő-testületei miniszteri jóváhagyás mellett könnyített feltételekkel alakíthatnak közös önkormányzati hivatalt. Ez a kedvezmény arra terjed ki, hogy az összlakosságának kétezer fő helyett elegendő az ezerötven főt elérnie, illetve hét helyett öt települési önkormányzat is megalakíthatja a közös hivatalt. Minden további feltételnek – így az egy járáson belülségnek, illetve annak, hogy legfeljebb egy „közbeékelődő” település szakíthatja meg az egymással való határösszefüggést – a nemzetiségi településeknek is meg kell felelniük.

A módszertani útmutató segíti ugyan a jogalkalmazást, azonban nem ad választ a vonatkozó törvényi szabályozás értelmezése kapcsán felmerülő valamennyi kérdésre.

Egyrészt a közös önkormányzati hivatalok 2013. évi létrehozásakor még nem ismertek a 2011. évi népszámlálás nemzetiségi adatai. Jelen helyzetben így a 2001. évi népszámlálás adatait lehet figyelembe venni a nemzetiségi lakosság számarányának meghatározásához, erről azonban a módszertani útmutató nem szól.

Másrészt az is kérdéses, hogy milyen módon kell számításba venni a településenkénti 20%-os nemzetiségi arányt. Az egyik lehetséges értelmezés szerint csak azonos nemzetiséghez tartozó települések önkormányzatai hozhatnak létre a könnyített törvényi feltételekkel közös önkormányzati hivatalt.

Ezt az indokolhatja, hogy azonos nemzetiségek esetében nyilvánvalóan sokkal inkább fennállhatnak olyan történelmi, gazdasági, kulturális hagyományok, amelyek alátámasztják a miniszteri jóváhagyás megadását. A másik értelmezés szerint a 20%-os lakosságárral akkor is figyelembe lehet venni, ha az egyes településeken különböző nemzetiségi közösségek tagjai

élnék. Ebben az esetben is jelentkeznek ugyanis olyan feladatok – például a nemzetiségi önkormányzatok működési feltételeinek biztosítása – amelyek indokolttá tehetik a közös önkormányzati hivatal létrehozását.

A jogértelmezési probléma tisztázása érdekében a belügyminisztert és az emberi erőforrások miniszterét álláspontjuk kifejtésére kértem fel.

A helyi önkormányzatokat érintő jogalkotásért felelős belügyminiszter minden kérdésemre kiterjedő részletes választ küldött. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma egyházi, nemzetiségi és civil társadalmi kapcsolatokért felelős államtitkára a tárcák közötti egyeztetést követően a belügyminiszter jogértelmezésével azonos tartalmú álláspontot alakított ki, ezért azt külön nem ismertetem.

A belügyminiszter tájékoztatása szerint a törvényhozó a nemzetiségi lakossággal is rendelkező településeken – a helyi és a nemzetiségi közügyek intézésének részbeni hasonlóságára is tekintettel – részben enyhíteni kívánt a közös önkormányzati hivatal létrehozásának feltételein. Ezt azonban nem alanyi jogosultságként biztosította, hanem a pozitív diszkrimináció lehetőségét teremtette meg miniszteri jóváhagyás mellett.

Kérdésemre válaszolva kifejtette, hogy a nemzetiségek a népszámlálás során regisztrált arányának településenként, és nem a települések összlakosságát tekintve kell elérnie a 20 %-ot. A törvényi szabályozásból nem következik, hogy a közös hivatalt létrehozni kívánó települések mindegyikén azonos nemzetiségnek kellene ezt az arányt elérnie.

A belügyminiszter megkeresésemre arról is tájékoztatott, hogy a Mötv. nem határozza meg az eljárási rendet, így a kérelem elbírálásának határidejét sem rögzíti. Figyelemmel azonban arra, hogy a közös önkormányzati hivatalokat 2013. március 2-ig kell létrehozni, így e határidőn belül adható meg a miniszteri jóváhagyás. A belügyminiszter arról biztosított, hogy ha a képviselő-testületek időben benyújtották a kérelmüket, és az alkalmas az elbírálásra, úgy az elvárható legrövidebb időn belül meghozza döntését. Megjegyezte azt is, hogy az érintett települések már 2012. évben benyújthatták a kérelmüket, de annak elbírálására csak az Mötv. vonatkozó rendelkezése hatálybalépését, 2013. január 1-jét követően kerülhet sor.

A belügyminiszter szerint célszerű, hogy az érintett önkormányzatok mellékeljék a nemzetiségek számarányára vonatkozó – a Központi Statisztikai Hivaltól beszerzett – hiteles adatokat, valamint kérelmükben részletesen bemutassák településeik történelmi, gazdasági, kulturális hagyományait és kapcsolattrendszerét, mivel ezeket a tényezőket kell figyelembe venni a jóváhagyás megadásához. A miniszter azonban csak kérheti, de nem kötelezheti az önkormányzatokat, hogy – ha az eredetileg nem csatolták – ezekkel a dokumentumokkal kiegészítsék a kérelmüket. A belügyminiszter válaszlevelében arról is tájékoztatott, hogy a jóváhagyás megadásáról vagy annak megtagadásáról szóló döntésével szemben nincs helye jogorvoslatnak.

### **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, 7-8. mondat] *A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.* [Alaptörvény, XXIX. cikk (1) bekezdés első mondat]
- Nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának joga. *„A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.”* [Alaptörvény, XXIX. cikk (2) bekezdés harmadik mondat]

- 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 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]

### **Alkalmazott jogszabályok**

- helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)

### **A vizsgálat megállapításai**

#### **A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat 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, 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) bekezdése értelmében a minisztériumok központi államigazgatási szervnek minősülnek, és így közigazgatási szervként vizsgálati jogkörömbbe tartoznak.

#### **Az alkotmányos alapjogok és alapelvek 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 Alaptörvénye és az Ajbt. hatályba lépésével követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* A nemzetiségek alapvető jogait az Alaptörvény XXIX. cikke határozta meg. Az Alaptörvény rendelkezése szerint a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. A nemzetiségek kiemelt jelentőségű alapjoga, hogy helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok „tiszteletben 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.”

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] A jogbiztonság követelménye szempontjából alapvető jelentősége van az eljárásjogi garanciáknak, mert csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. 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 is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

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. [315/E/2003. AB határozat] A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. [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. [14/2004. (V. 7.) AB határozat]

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. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat]

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. Sokrétű követelmény-rendszert foglalnak magukban, amelynek kereteit és alapjait – elsődlegesen a jogalkotásra vonatkozó követelményként – a már idézett alkotmánybírósági esetjog alakította ki, de amelyet – a jogalkalmazás ellenőrzése során – a bírósági és az ombudsmani gyakorlat tölt ki további tartalommal, fejleszt tovább.

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].

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]

### **Az ügy érdeme tekintetében**

**1.** Az Mötv. 13. §-a a helyi közügyek, illetve a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatként határozza meg a nemzetiségi ügyeket. E feladatok közé tartozik, hogy a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 80. §-a alapján a helyi önkormányzat biztosítja a helyi nemzetiségi önkormányzat részére – annak székhelyén – az önkormányzati működés személyi és tárgyi feltételeit, továbbá gondoskodik a működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátásáról.

A 2014. évi általános önkormányzati választást követően azokon a településeken, ahol valamely nemzetiség a népszámlálás során regisztrált aránya eléri a húsz százalékot, az érintett települési nemzetiségi önkormányzat kérésére:

– a képviselő-testület köteles jegyzőkönyveit és határozatait a magyar mellett az adott nemzetiség nyelvén is vezetni, szövegezni;

– a helyi köztisztviselői és közalkalmazotti, valamint közjegyzői és bírósági végrehajtói állások betöltése során – az általános szakmai követelmények megtartása mellett – biztosítani kell az adott nemzetiség anyanyelvét is ismerő személy alkalmazását.

A húsz százalékos nemzetiségi lakossággal rendelkező kistélepülés kötelezően ellátandó nemzetiségi feladatai indokoltta tehetik, hogy – élve az Mötv. adta könnyített feltételekkel – közös önkormányzati hivatalt hozzanak létre.

A jogalkotó által meghatározott kedvezményes lakosságszám, illetve településszám megítélésekor nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a magyarországi nemzetiségek jellemzően nem összefüggő területen, hanem szórványokban élnek.

A kivételek között említhető a szlovén közösség, amelynek nagy része Vas megye egymással határos kistépülésein él. A 2001. évi népszámlálás adatai szerint a roma közösséghez tartozók közel harmada Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében lakik. Baranyában, Békésben, Pesten, Nógrádban, Zalában, illetve esetenként más megyékben is kimutatható, hogy a nemzetiségek – különösen a horvátok, németek, románok és szlovákok – aránya egyes településeken eléri az összlakosság 20%-át.

Az Mötv-ben biztosított könnyített feltételek igénybevételének korlátja, hogy az egy járáson belüli nemzetiségi települések csak akkor hozhatnak létre közös önkormányzati hivatalt, ha azokat legfeljebb egy olyan település választja el egymástól, ahol a nemzetiséghez tartozók aránya nem éri el a lakosság 20%-át. Nehézséget jelenthet az is, hogy egy járáson belül legalább öt nemzetiségi település alakíthat közös önkormányzati hivatalt, illetve – kistépülések esetén – az 1500 fős együttes lakosságszám sem könnyen teljesíthető.

A vizsgálat idején még nem állnak rendelkezésre adatok arra vonatkozóan, hogy a nemzetiségi kistépülések eleget tudtak-e tenni a közös önkormányzati hivatal megalakításához szükséges általános feltételeknek. *A jogi szabályozás kapcsán ezért a kedvezmény mértékével összefüggésben visszásságot nem állapítok meg. Szükségesnek tartom azonban, hogy a belügyminiszter a nemzetiségi települések társulási tapasztalatainak ismeretében vizsgálja meg,*

*szükséges-e kiterjeszteni az Mötv-ben biztosított könnyített feltételeket vagy azok jelen formájukban is megfelelően hatályosulnak.*

**2.** Vizsgálatom során áttekintettem azt is, hogy a nemzetiségi települések milyen eljárás keretében alakíthatnak közös önkormányzati hivatalt.

A Ket. 12. § (2) bekezdés a) pontja értelmében közigazgatási hatósági ügy 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. Abban az esetben, ha a képviselő-testületek nem tudnak megegyezni a közös önkormányzati hivatal létrehozásáról, úgy a kormányhivatalok közigazgatási hatósági eljárás keretében jelölik ki a társulásban részt vevő településeket.

Az Alkotmánybíróság 3/2003. (II. 7.) AB határozatában – az Ötv. rendelkezéseivel kapcsolatban – megállapította, hogy a körjegyzőségi kijelölés szükségessége csak akkor merül fel, ha valamely község nem képes sem arra, hogy önálló hivatalt tartson fenn, és nem állapodik meg a közös hivatal alapításáról másik önkormányzattal. Egyéb esetben a kijelölésre, mint adminisztratív intézkedésre nincs lehetőség. A kijelölés tehát az állami beavatkozás kivételes eszköze, amely az igazgatási munkavégzés folyamatosságát célozza, vagyis azt, hogy egyetlen község polgárai se maradjanak közigazgatási szolgáltatás nélkül. A lakossági érdekeket sértő kijelölés ellen a képviselő-testület jogorvoslattal fordulhat a belügyminiszterhez (magasabb fórumhoz). Az Alkotmánybíróság szerint a körjegyzőségi kijelölés nem korlátozza alkotmányellenesen a képviselő-testület szabad társuláshoz, illetve a szervezet önálló kialakításához való jogát. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor követelményként fogalmazta meg, hogy a kijelölés kérdésében felmerült jogviták eldöntéséhez biztosítani kell a bírói jogorvoslat lehetőségét. *Az Alkotmánybíróság fenti megállapításaira figyelemmel nem tekintem alaptörvényellenesnek, hogy ha az érintett képviselő-testületek az előírt hatvan napos határidőn belül nem hozzák létre a közös önkormányzati hivatalt, úgy a társuláshoz tartozó településeket a Mötv. rendelkezése alapján a kormányhivatal jelöli ki.*

**3.** A nemzetiségi települések közös önkormányzati hivatalának megalakításáról szóló döntést az érintett képviselő-testületek minősített többséggel hozzák meg, ám a társuláshoz belügyminiszteri jóváhagyás is szükséges. A belügyminiszter arról tájékoztatott, hogy a közös polgármesteri hivatal létrehozásához való jóváhagyás megadásáról vagy annak megtagadásáról szóló döntést nem közigazgatási hatósági eljárás keretében hozza meg, hanem azt kizárólag az Mötv. szabályozza. A közigazgatási hatósági eljárásban meghatározott egyes alapelvek az Alaptörvényben rögzített közigazgatási ügyek tisztességes intézéséhez való jog, illetve jogorvoslathoz való jog érvényesülését biztosítják. A közigazgatási hatósági eljárásban az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog. Ezzel szemben az Mötv. szerinti jóváhagyás esetében a minisztert semmilyen eljárási határidő nem köti, még arra sem köteles, hogy a közös önkormányzati hivatal létrehozására nyitva álló hatvan napon belül meghozza döntését. Abban az esetben, ha a miniszter nem bírálja el a kérelmeket 2013. március 2-ig, az érintett önkormányzatok nemcsak a nemzetiségi települések számára biztosított könnyített feltételektől eshetnek el, hanem elveszthetik azt a jogukat is, hogy megválasszák, kivel kívánnak társulni.

Az Mötv-t 2011. december 28-án hirdették ki, így a települési önkormányzatoknak kellő idő állhatott rendelkezésükre ahhoz, hogy előkészítsék a társulást. Nem értek azonban egyet a belügyminiszter azon álláspontjával, hogy a képviselő-testületek már 2013. január 1-je előtt is benyújthatták kérelmüket jóváhagyásra. Megítélésem szerint miután a miniszteri jóváhagyás a Mötv. alapján történik, és ezt az eljárást az Ötv. nem szabályozta, így a kérelmet csak a vonatkozó törvényi szabályozás hatálybalépése után lehetett benyújtani.

A közös önkormányzati hivatal megalakítására nyitva álló határidő betartása még nagyobb nehézséget jelenthet 2014-ben. Ekkor ugyanis a kétezer fő alatti nemzetiségi települések egy része várhatóan csak a választási eredmény ismeretében tudja megkezdeni a társulás előkészítését. Így az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül kell a képviselő-testületeknek megállapodniuk a közös önkormányzati hivatal létrehozásáról, meg kell hozniuk az erről szóló határozatot, kérelmet kell benyújtaniuk a belügyminiszterhez, amelyet e határidőn belül el is kell bírálni. Fennáll ezért a veszélye annak – különösen, ha a kérelmek eleve késve érkeznek meg a miniszterhez –, hogy az Möt-v-ben meghatározott határidőn belül nem lehet megalapozott döntést hozni a jóváhagyás megadásáról vagy annak megtagadásáról.

A közigazgatási hatóság az eljárás során az érintett ügyre vonatkozó tényeket veszi figyelembe, minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékeli, döntését valósághű tényállásra alapozza. Az Möt-v. alapján azonban kérdéses, hogy a miniszter hogyan tudja figyelembe venni a törvényben meghatározott szempontokat, hiszen – amint erre a belügyminiszter is utalt válaszelevelében – erre vonatkozóan nem kérhet adatokat az érintett települések önkormányzataitól. Fennáll tehát a veszélye annak, hogy a miniszter a szükséges tények ismerete nélkül nem tud megalapozott döntést hozni a jóváhagyás megadásáról vagy annak elutasításáról.

A közigazgatási hatósági eljárásban a hatóság határozata ellen önálló jogorvoslatnak van helye. Ezzel szemben a közös önkormányzati hivatal létrehozásához való jóváhagyást megtagadó miniszteri döntés jogorvoslattal nem támadható.

*A Möt-v. tehát semmilyen olyan garanciát nem tartalmaz a nemzetiségi települések közös önkormányzati hivatalának könnyített feltételekkel való létrehozása során, amelyek biztosítanák az Alaptörvényben elismert tisztességes eljáráshoz való jog, illetve a jogorvoslathoz való jog érvényesülését. A jogi szabályozás hiányossága ezért ezen alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot okoz.*

## **Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján *felkérem a belügyminisztert, hogy*

1. kezdeményezze Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény olyan tartalmú módosítását, amely biztosítja a nemzetiségi települések közös önkormányzati hivatalának létrehozása során a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való jog érvényesülését;
2. tekintse át – a nemzetiségi joganyag előkészítésért felelős emberi erőforrások miniszterével együttműködve – a nemzetiségi települések társulási tapasztalatait, és ennek ismeretében szükség szerint kezdeményezze a közös önkormányzati hivatalok létrehozásához biztosított könnyített feltételek kiterjesztését.

Budapest, 2013. február

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-8228/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Varga Éva Csilla

## Az eljárás megindulása

A panaszos édesanya autizmussal élő gyermeke iskolai oktatásával kapcsolatban terjesztette elő kifogásait. Panasza szerint a Fővárosi 3. sz. Tanulási Képességet Vizsgáló Szakértői és Rehabilitációs Bizottság (továbbiakban: szakértői bizottság) megállapította, hogy a gyermeke integráltan nevelhető lenne. A kerületben azonban egyetlen autista gyermeket fogadó iskola sincs, ezért azt az iskolát jelölte ki számára, amelyben a tanulmányait megkezdte. Egyúttal kérte a jegyzőt, hogy teremtsen meg a gyermek oktatásához, fejlesztéséhez szükséges feltételeket a kijelölt iskolában, ez azonban elmaradt.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz, a művelődéshez, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének gyanúja. Ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkerestem a Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat főjegyzőjét, valamint a Fővárosi 3. sz. Tanulási Képességet Vizsgáló Szakértői és Rehabilitációs Bizottság vezetőjét, tájékoztatást kérve a Budapest V. kerületi, autizmussal élő tanulók általános iskolai ellátásának feltételeiről, valamint panaszos gyermeke oktatásának, fejlesztésének körülményeiről.

## Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A művelődéshez való jog: *Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Az állam a művelődéshez való jogot részben 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) és (2) bekezdése]
- Az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye [Alaptörvény XV. Cikk (4) *Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. (5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.*]
- 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)]
- 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

Az alkalmazott jogszabályokat és rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.

## A megállapított tényállás, a megkeresett szervek válaszai

A panaszos autizmussal élő, speciális nevelési igényű fia 2010 szeptemberében kezdte meg tanulmányait a Szemere Bertalan Általános Iskola és Gimnáziumban. A Fővárosi 3. sz. Tanulási Képességet Vizsgáló Szakértői és Rehabilitációs Bizottság a 2011. január 10. napján kelt véleményében megállapította, hogy a gyermek integráltan nevelhető lenne, de a jegyzőtől kapott tájékoztatásban a szakértői bizottság által eredetileg kijelölt intézmény nem szerepelt, és a

kerületben nincs egyetlen autista gyermeket fogadó iskola sem. Erre figyelemmel kérte a jegyzőt, hogy teremtsen meg a gyermek oktatásához, fejlesztéséhez szükséges feltételeket abban az iskolában, ahol tanulmányait megkezdte.

A szakvélemény szerint a gyermek különleges gondozásáról a jegyző intézkedéséig a kijelölt általános iskola gondoskodik. Javasolta, hogy a gyermek tanulmányi kötelezettségének magántanulóként tegyen eleget.

2011 júniusában a gyermek kontroll vizsgálaton vett részt. A szakértői bizottság az értékelés során kifejezésre jutatta, hogy a gyermek nagyon lemaradt a tanulásban, ezért az édesanyjának azt javasolták, hogy keressen a fia számára jobb iskolát. A szakértői bizottság jelezte azt is, hogy kérése ellenére az önkormányzat nem adott „kielégítő választ” az autizmus specifikus oktatás feltételeinek megteremtéséről. A szülő ismét kapott egy listát a választható iskolákról, amelyről kiválasztott egy másik oktatási intézményt. Ez az iskola viszont nem tudta fogadni a gyermeket.

Belváros-Lipótváros Önkormányzatának Képviselő-testülete a 387/2011. (X. 13.) számú határozatában úgy módosította a kijelölt általános iskola alapító okiratát, hogy évfolyamonként egy autizmussal élő gyermek ellátásáról jogosult gondoskodni.

A kijelölt iskola igazgatója 2012. március 7. napján kelt levelében a tanuló előrehozott kontrollvizsgálatát kérte a szakértői bizottságtól, mert a gyermek „a többségi tanterv szerint nem tudott haladni, a szociális integrációs cél nem valósult meg [...]”. A felülvizsgálatra 2012. május 11. napján került sor.

Az iskola javaslatára 2012. június 4-én a Belvárosi Pedagógiai Szak- és Szakmai Szolgálat is megvizsgálta a gyermeket. A vizsgálati összegzés szerint a vizsgálatot nem lehetett lefolytatni, mert a gyermek rövid ideig képes a feladatra koncentrálni.

A gyermek 2012 szeptemberében is magántanulói státuszban folytathatta a tanulmányait, ezért a szülő kérte a szakértői bizottságot, hogy keressen másik intézményt a fia számára. A bizottság vezetője 2012. szeptember 17-én arról tájékoztatta, hogy az önkormányzat új oktatási intézményi listát bocsájtott rendelkezésére, amelyből a Szent Miklós Általános Iskolát javasolja a gyermek számára. A gyermek jelenleg ebben az iskolában tanul.

A főjegyző rámutatott arra, hogy a szakértői bizottság által kijelölt iskola – mint sajátos nevelési igényű gyerekek fogadására jogosult intézmény – befogadta a gyermeket, figyelemmel arra is, hogy a gyermek az V. kerületben lakik. Belváros-Lipótváros Önkormányzata képviselő-testülete, a 387/2011. (X. 13.) számú határozata 2011 októberében történt – előzőekben már hivatkozott – módosítása alapján a Szemere Bertalan Általános Iskola és Gimnázium évfolyamonként egy autista gyermek ellátásáról jogosult gondoskodni. A gyermek a szülő kérésére került magántanulói státusba. Mellékelte a gyermek hiányzásait rögzítő dokumentumokat, jelezve, hogy azokért a szülő a felelős. Megküldte továbbá a különböző szakértői vizsgálatok eredményeit, amelyekből – a jegyzői álláspont szerint – kiderül, hogy „a kerület oktatási rendszere nem keveset foglalkozott a panaszos szülő gyermekének problémájával. Éppen ezért érthetetlen a szülői panasz az Önkormányzat előtt.”

A szakértői bizottság vezetője arról is tájékoztattott, hogy Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzat jegyzőjének, 2009. január 19-én kelt, a bizottságnak címzett levele tartamában elégtelen volt, mivel a kerület a sajátos nevelési igényű gyermekek több csoportja számára nem biztosított elhelyezési lehetőséget. A 2011. október 21-én kelt jegyzői tájékoztatóból pedig hiányoztak a megfelelő jogszabályi hivatkozások a sajátos nevelési igény vonatkozásában.

A hiányos tájékoztatók ellenére, az elmúlt években a bizottság igyekezett megoldást találni a sajátos nevelési igényű gyermekek kerületben történő integrált oktatására.

## **A vizsgálat megállapításai**

### *1. A hatásköröm tekintetében*

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerint az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogaira.

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. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja szerint a helyi önkormányzat az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül, tehát vizsgálati jogosultságom fennállt az ügyben.

### *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. [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 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 XI. cikk 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.

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. [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 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.

Sokrétű követelmény-rendszert foglalnak magukba, amelynek kereteit és alapjait – elsődlegesen a jogalkotásra vonatkozó követelményként – a már idézett alkotmánybírósági esetjog alakította ki, de amelyet – a jogalkalmazás ellenőrzése során – a bírósági és az ombudsmani gyakorlat tölt ki további tartalommal, illetve fejleszti tovább.

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 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.

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 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.

Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a kötelezettség alanyainak ezzel kapcsolatos konkrét magatartását, feladatait, a velük szemben megfogalmazott elvárásokat számos törvény és a hozzájuk kapcsolódó végrehajtási szabály-együttes tartalmazza. A jogi szabályozásból is kitűnően a gyermekekről való gondoskodás komplex feladat, amely magában foglalja többek között a gyermekjóléti alapellátások biztosítását, a megfelelő oktatási és egészségügyi alrendszerek működtetését éppen úgy, mint a gyermekek családban történő nevelkedésének elősegítését. Ebben a rendszerben az egyes kötelezettek feladatainak nagyságrendje és eszközei között szükségképpen súlypontbeli eltolódások vannak (1091/B/1999. AB határozat).

### *3. A vizsgálat érdeme tekintetében*

A panaszos gyermeke 2010 szeptemberében kezdte meg általános iskolai tanulmányait. A szakértői bizottság 2011. január 10-én kelt szakvéleményében megállapította, hogy a gyermek sajátos nevelési igényű, a helyi önkormányzat által fenntartott oktatási intézményrendszerben integráltan nevelhető. A jegyző által adott jegyzékben azonban egyetlen olyan iskola sem volt, amelynek – az alapító okirata szerint – feladatkörében szerepelt volna az autizmussal élő tanulók ellátása. Erre figyelemmel kérte a szakértői bizottság – a Közokt. tv. 86. § (2) bekezdésének megfelelően – a jegyzőt arra, hogy teremtsen meg az autizmussal élő tanuló oktatásához szükséges feltételeket a gyermek részére kijelölt iskolában.

A kijelölt iskola alapító okiratának módosítására 2011 októberében került sor, a panaszos szülő gyermeke azonban még ekkor sem járhatott közösségbe, tanulmányait továbbra is magántanulónaként folytathatta, noha a szakvélemény szerint integráltan nevelhető lett volna.

A kijelölt iskola maga kezdeményezte 2012 márciusában a gyermek felülvizsgálatát, mert a fejlődésben elmaradt, amit a szakértői bizottság is megállapított.

Megállapítható az is, hogy a szülő a szakértői véleményben foglaltakat elfogadta, a jegyzőnél a szakértői vélemény felülvizsgálatát nem kezdeményezte, azaz jogorvoslati lehetőségét nem merítette ki. A szakértői bizottság azonban jelezte, hogy nem volt lehetősége a gyermek állapotának megfelelő iskola kijelölésére, mert a kerületben nincs olyan iskola, amelynek pedagógusai rendelkeznek a gyermek neveléséhez szükséges szaktudással. Az édesanya – a szakértői bizottság javaslatára – megpróbálta a jegyzői tájékoztatás alapján összeállított iskolai jegyzékből másik oktatási intézményt kiválasztani és gyermekét ott elhelyezni. Ez meg is történt, de két nap (ún. próbanap) után az iskola elutasította a gyermek felvételét, arra hivatkozva, hogy a tananyagban annyira el volt maradva, hogy felzárkóztatását nem tudták vállalni.

A Közokt tv. 2012. augusztus 31. napjáig hatályban volt 30. § (1) bekezdése szerint a sajátos nevelési igényű gyermeknek, tanulónak joga, hogy különleges gondozás keretében, állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdődően, hogy igényjogosultságát megállapították.

A Közokt. tv. 2012. december 31. napjáig hatályos 91. § (4) bekezdés e) pontja úgy rendelkezett, hogy a közoktatási intézményt fenntartó önkormányzat jegyzője, főjegyzője tájékoztatja az illetékes szakértői és rehabilitációs bizottságot arról, hogy melyik az az intézmény, amelyik rendelkezik a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló különleges gondozásának ellátásához szükséges feltételekkel.

A 2013. március 1. napjáig hatályban volt R. 16. § (1) bekezdése értelmében, ha az iskolai nevelés és oktatás a többi tanulóval közös iskolai osztályban azért nem szervezhető meg, mert az intézményi jegyzékben nincs megfelelő iskola, a szakértői bizottság a szakvéleményét megküldi a tanuló lakóhelye szerint illetékes önkormányzat jegyzőjének. A jegyző intézkedik arról, hogy a gyermek, a tanuló kötelező felvételét ellátó nevelési-oktatási intézmény kijelölésre kerüljön. A jegyző *harminc napon belül* tájékoztatja az intézkedéséről a szakértői bizottságot.

A szakértői bizottság egyik legfontosabb szerepe, hogy segítséget nyújt a sajátos nevelési igényű gyermekek nevelő szülőknél a megfelelő iskola kiválasztásában. A fenti jogszabályi rendelkezésekben előírt kötelezettségek teljesítése esetén a szakértői bizottság pontosan tudja, hogy a feladat-ellátás területén milyen nevelési-oktatási intézmények működnek.

Amennyiben a jegyző nem ad kielégítő tájékoztatást a sajátos nevelési igényű gyermekek számára elérhető intézményekről, a szakértői bizottság nem tud segítséget nyújtani a szülőknél abban, hogy a gyermekük számára leginkább megfelelő oktatási intézményt megtalálják.

Kétségtelen tény, hogy hazánkban az autizmus terén képzett pedagógusok száma nem elegendő. Az autizmus spektrumzavarral küzdő gyermekek nevelési-oktatási helyzetének feltérképezése érdekében korábban hivatalból folytatott átfogó vizsgálatom eredményeként megállapítottam, hogy Magyarországon nagyon kevés az autizmus terén szakismeretekkel rendelkező szakember. Ezért felhívtam a szakminiszter figyelmét a szakirányú gyógypedagógiai alapképzés megteremtésének szükségességére. Az AJB-1438/2009. számú jelentésemben rámutattam arra is, hogy a hátrányos helyzetben lévő személyek, így a fogyatékosokkal élők formálisan egyenlőként való kezelése nem teremti meg a tényleges egyenjogúságukat, a *valódi egyenlőség érdekében pozitív intézkedésre van szükség*. Amennyiben ugyanis nincsenek meg a fogyatékosokkal élők objektív jogérvényesítési korlátozottságát oldó feltételek, az állam nem teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó kötelezettségét.

Az államnak kötelessége ugyanúgy érvényre juttatnia az autizmus spektrumzavarral élő gyermekek művelődéshez való jogát, mint más gyermekek esetében. Az autista gyermekeknek ugyanúgy szükségük van megfelelő szakképzettséggel rendelkező szakemberekre, állapotuktól függően integrált vagy speciális nevelési-oktatási intézményekre, azaz kisebb vagy nagyobb létszámú közösségre képességeik, tehetségük kibontakozása, személyiségük fejlődése, ismereteik bővülése és annak érdekében, hogy önmaguk ellátására képesek, önálló felnőttekké váljanak.

*A fentiekre tekintettel megállapítom, hogy Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzatának jegyzője azzal, hogy 2011 februárjától 2012 szeptemberéig nem biztosította a panaszos integráltan nevelhető, autizmussal élő gyermeke – állapotának megfelelő – iskolai ellátását, visszasságot okozott a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődése biztosítását szolgáló állami gondoskodáshoz és védelemhez, valamint a művelődéshez és a tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggésben, de mulasztása alkalmas az esélyegyenlőség előmozdítása követelménye sérelmének megállapítására is.*

Figyelemmel arra, hogy a gyermek 2012 szeptembere óta képességeinek megfelelő iskolai ellátásban részesül egy másik intézményben, valamint, hogy a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet értelmében 2013. március 1-jétől az intézményi jegyzék összeállítása a járási hivatal, míg az abban nem szereplő iskola kijelölése a tankerületi igazgató hatáskörébe került, érdemi intézkedést nem teszek. A probléma kiemelt jelentőségére tekintettel azonban a jövőben is fokozott figyelmet fordítok az autista gyermekek oktatásának állam által való biztosítására.

Budapest, 2013. április

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## Melléklet: Az Alkalmazott jogszabályok

### *2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről (Köznev. tv.) 2012. IX. 1-től hatályos*

#### **2. Értelmező rendelkezések**

#### **4. § E törvény alkalmazásában**

25. sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló: az a különleges bánásmódot igénylő gyermek, tanuló, aki 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,
47. § (1) A sajátos nevelési igényű gyermeknek, tanulónak joga, hogy különleges bánásmód keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdődően, hogy igényjogosultságát megállapították. A különleges bánásmódnak megfelelő ellátást a szakértői bizottság szakértői véleményében foglaltak szerint kell biztosítani.
- (2) A szülő választja ki a sajátos nevelési igényű tanuló számára megfelelő ellátást nyújtó nevelési-oktatási intézményt az illetékes szakértői bizottság szakértői véleménye alapján, a szülő és a gyermek igényeinek és lehetőségeinek figyelembevételével.
- (3) A sajátos nevelési igényű gyermek óvodai nevelése, tanuló iskolai nevelés-oktatása, továbbá kollégiumi nevelése az e célra létrehozott gyógypedagógiai nevelési-oktatási intézményben, konduktív pedagógiai intézményben, óvodai csoportban, iskolai osztályban, vagy a többi gyermekkel, tanulóval részben vagy egészben együtt, azonos óvodai csoportban, iskolai osztályban (a továbbiakban: a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók - külön vagy közös vagy részben közös - nevelésében és oktatásában részt vevő óvoda és iskola, kollégium együtt: gyógypedagógiai nevelésben, oktatásban részt vevő nevelési-oktatási intézmény) történhet.
- (4) A sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló neveléséhez és oktatásához az alábbi feltételek szükségesek: a) a gyermek, tanuló külön neveléséhez és oktatásához a sajátos nevelési igény típusának és súlyosságának megfelelő gyógypedagógus, konduktor foglalkoztatása, a neveléshez és oktatáshoz szükséges speciális tanterv, tankönyv és egyéb segédlet, b) egyéni előrehaladású képzéshez, integrált óvodai neveléshez, iskolai nevelés-oktatáshoz, fejlesztő neveléshez, fejlesztő nevelés-oktatáshoz, az illetékes szakértői bizottság által meghatározottak szerinti foglalkozáshoz szakirányú végzettségű gyógypedagógus, a foglalkozásokhoz speciális tanterv, tankönyv, valamint speciális gyógyászati és technikai eszközök, c) a fejlesztési területek szakértői bizottság által történő meghatározása.

### **1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról (Közokt. tv.)**

30. § (1) A sajátos nevelési igényű gyermeknek, tanulónak joga, hogy különleges gondozás keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdődően, hogy igényjogosultságát megállapították. A különleges gondozást - a gyermek, tanuló életkorától és állapotától függően, a 35. § (2) bekezdésében meghatározott szakértői és rehabilitációs bizottságok szakértői véleményében foglaltak szerint - a korai fejlesztés és gondozás, az óvodai nevelés, az iskolai nevelés és oktatás, a fejlesztő felkészítés keretében kell biztosítani. A korai fejlesztés és gondozás megvalósítható otthoni ellátás, bölcsődei gondozás, fogyatékosok ápoló, gondozó otthonában nyújtott gondozás, gyermekotthonban nyújtott gondozás, gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés és gondozás keretében biztosított fejlesztés és gondozás, konduktív pedagógiai ellátás keretében.
- (2) A sajátos nevelési igényű gyermek óvodai nevelése, tanuló iskolai nevelése és oktatása, továbbá kollégiumi nevelése az e célra létrehozott gyógypedagógiai nevelési-oktatási intézményben, konduktív pedagógiai intézményben, óvodai csoportban, óvodai tagozaton, iskolai tagozaton, osztályban, csoportban vagy a többi gyermekkel, tanulóval együtt, azonos óvodai csoportban, óvodai tagozaton, illetve iskolai osztályban (a továbbiakban: a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók - külön vagy közös - nevelésében és oktatásában részt vevő óvoda és iskola, illetve kollégium együtt: gyógypedagógiai nevelésben-oktatásban részt vevő nevelési-oktatási intézmény) történhet. A gyermek külön óvodai nevelését végző óvodai csoportot, óvodai tagozatot, illetve a tanulók külön iskolai nevelését és oktatását végző iskolai tagozatot, osztályt, csoportot - a gyógypedagógiai nevelési-oktatási intézménnyel [20. § (2) bek.] egyezően - a fogyatékoság típusának megfelelően kell létrehozni. A gyógypedagógiai nevelésben-oktatásban részt vevő nevelési-oktatási intézményben a gyermek, tanuló egészségügyi és pedagógiai célú rehabilitációs és rehabilitációs ellátásban is részesül.
- (3) A gyógypedagógiai nevelésben-oktatásban, a konduktív nevelésben-oktatásban részt vevő nevelési-oktatási

intézménynek rendelkeznie kell azokkal a személyi és tárgyi feltételekkel, amelyek a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló egészségügyi és pedagógiai célú rehabilitációs és rehabilitációs ellátáshoz szükségesek. A nevelési-oktatási intézményt a szülő választja ki a tanulási képességet vizsgáló szakértői és rehabilitációs bizottság, illetve az országos szakértői és rehabilitációs tevékenységet végző bizottság szakértői véleménye alapján.

- 86. § (1)** A községi, a városi, a fővárosi kerületi és a megyei jogú városi önkormányzat köteles gondoskodni az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról, továbbá a nemzetiség által lakott településen a nemzetiséghez tartozók óvodai neveléséről és az általános iskolai neveléséről és oktatásáról.
- (2) Az (1) bekezdés szerinti kötelezettség magában foglalja a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók ellátását is, amennyiben azok a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhetők, oktathatók.
- 91. § (4)** A közoktatási intézményt fenntartó, önkormányzati társulás esetén a megállapodásban megjelölt önkormányzat jegyzője, főjegyzője *e*) tájékoztatja az illetékes szakértői és rehabilitációs bizottságot arról, hogy melyik az az - e törvény 30. §-ának (1)-(2) bekezdésében felsorolt - intézmény, amelyik rendelkezik a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló különleges gondozásának ellátásához szükséges feltételekkel;

**121. § (1)** E törvény alkalmazásában

*29. sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló:* az a gyermek, tanuló, aki a szakértői és rehabilitációs bizottság szakvéleménye alapján *a*) testi, érzékszervi, értelmi, beszéd fogyatékos, autista, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, a megismerő funkciók vagy a viselkedés fejlődésének tartós és súlyos rendellenességével küzd, *b*) a megismerő funkciók vagy a viselkedés fejlődésének súlyos rendellenességével küzd;

#### **4/2010. (I. 19.) OKM rendelet a pedagógiai szakszolgálatokról (R.) hatálytalan 2013. március 1-jétől**

- 13. § (1)** A szakértői és rehabilitációs bizottság a lefolytatott vizsgálatok alapján készíti el a szakértői véleményét. A szakértői vélemény elkészítésének szakmai követelményeit a 6. számú melléklet tartalmazza. A szakértői és rehabilitációs bizottság tagjai a gyermek, tanuló fogyatékoságára, fejlesztést igénylő képességeire, készségeire vonatkozó megállapítást közösen alakítják ki. A szakértői véleményt a bizottság vizsgálatban közreműködő tagjai írják alá.
- (2) A szakértői és rehabilitációs bizottság tájékoztatja a szülőt azokról a lehetőségekről, amelyek alapján gyermeke a korai fejlesztésben és gondozásban, az óvodai nevelésben részt vehet, tankötelezettségének, illetve a fejlesztő felkészítésének eleget tehet. A kijelölt intézményt a szülő választja ki a szakértői és rehabilitációs bizottság által javasolt intézmények közül. A szakértői és rehabilitációs bizottság nem jelölhet ki olyan intézményt, amely ismeretei szerint az előírt feltételeknek nem felel meg. Ha a gyermeket, tanulót a kijelölt óvoda, iskola nem veszi fel, erről a szakértői bizottság értesíti a gyermek, tanuló lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes jegyzőt.
- (3) A szakértői és rehabilitációs bizottság az intézmények fenntartói által megküldött adatok alapján jegyzéket készít (a továbbiakban: intézményi jegyzék) azokról a közoktatási intézményekről, amelyek részt vesznek a gyermek, tanuló különleges gondozásában. A jegyzéket a vizsgálaton megjelent szülő részére megtekintésre át kell adni, valamint meg kell küldeni a szakértői és rehabilitációs bizottság székhelye szerint illetékes kormányhivatalnak.
- 16. § (1)** Ha az óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás a többi gyermekkel, tanulóval közös óvodai csoportban, iskolai osztályban azért nem szervezhető meg, mert az intézményi jegyzékben nincsen megfelelő óvoda, iskola, a szakértői és rehabilitációs bizottság a szakvéleményét megküldi a gyermek, tanuló lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes községi, városi, megyei jogú városi, fővárosi kerületi önkormányzat jegyzőjének. A jegyző intézkedik arról, hogy a gyermek, tanuló kötelező felvételét ellátó nevelési-oktatási intézmény kijelölésre kerüljön. A jegyző harminc napon belül tájékoztatja az intézkedéséről a szakértői és rehabilitációs bizottságot.

#### **15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről (2013. március 1-től hatályos)**

- 16. § (1)** A szakértői bizottság a lefolytatott vizsgálatok alapján készíti el a szakértői véleményét. A szakértői vélemény elkészítésének szakmai követelményeit a 3. melléklet tartalmazza. A szakértői bizottság tagjai a gyermek, tanuló fogyatékoságára, a fejlesztést igénylő területekre vonatkozó megállapításait közösen alakítják ki. A szakértői véleményt a szakértői bizottság vezetője és szakértői bizottságnak a vizsgálatban közreműködő tagjai írják alá.
- (2) A szakértői bizottság a (3) bekezdésben foglaltak szerint összeállított intézményjegyzék alapján tájékoztatja a szülőt azokról a lehetőségekről, amelyek alapján sajátos nevelési igényű gyermeke a korai fejlesztésben és gondozásban, az óvodai nevelésben, a fejlesztő nevelésben részt vehet, tankötelezettségének eleget tehet. A

köznevelési intézményt a szülő választja ki a szakértői bizottság által javasolt intézmények közül. Ha a szülő által választott óvoda, iskola nem azonos a kötelező felvételt biztosító óvodával, iskolával, és az óvoda, az iskola a gyermeket, a tanulót a nem veszi fel, a szakértői bizottság a szakértői véleményében a gyermek, tanuló lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes, kötelező felvételt biztosító óvodát, iskolát határozza meg az óvodai nevelés, az iskolai nevelés, oktatás ellátására.

- (3) A sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók ellátásában részt vevő köznevelési intézményeket tartalmazó jegyzék összeállításához a megyei, a fővárosi illetékességű szakértői bizottság részére *a*) a megyében lévő települési önkormányzat, a fővárosi kerületi önkormányzat – a sajátos nevelési igényt megalapozó fogyatékos, autizmus spektrum zavar vagy egyéb pszichés fejlődési zavar megjelölésével – a sajátos nevelési igényű gyermekek nevelését ellátó óvodák jegyzékét és azok felvételi körzetét tartalmazó adatokat, *b*) az illetékes járási hivatal - a sajátos nevelési igényt megalapozó fogyatékos, autizmus spektrum zavar vagy egyéb pszichés fejlődési zavar, valamint a nevelés, oktatás formájának (együttnevelés, gyógypedagógiai osztályban történő különnevelés) megjelölésével - a sajátos nevelési igényű gyermekek nevelését, oktatását ellátó iskolák jegyzékét és azok felvételi körzetét tartalmazó adatokat, első ízben 2013. április 30-ig, azt követően az intézményjegyzéket érintő módosításokat minden év január 31-ig megküldi.
19. § (1) Ha a szakértői bizottság a nevelési év, tanítási év alatt állapítja meg, hogy a gyermek, tanuló sajátos nevelési igényű, *a*) a szakértői véleményében abban az esetben javasolhatja, hogy a gyermeket a nevelési évben a kijelölt óvoda, a tanulót a kijelölt iskola átvegye, ha az a gyermeket, tanulót fogadni tudja, *b*) és a gyermeket, a tanulót a kijelölt óvoda, iskola nem tudja fogadni, illetve a gyermek, a tanuló a többi gyermekkel, tanulóval közösen vesz részt az óvodai nevelésben, iskolai nevelésben-oktatásban, az óvodai csoport, iskolai osztály átlagszámának számításánál az adott nevelési évben, tanévben egy gyermekként kell figyelembe venni.
20. § (1) Ha az óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás a többi gyermekkel, tanulóval közös óvodai csoportban, iskolai osztályban azért nem szervezhető meg, mert az intézményi jegyzékben nincsen megfelelő óvoda, iskola, a szakértői bizottság a szakértői véleményét megküldi a gyermek, tanuló lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes tankerületi igazgatónak. A tankerületi igazgató intézkedik arról, hogy a gyermek, tanuló kötelező felvételét ellátó nevelési-oktatási intézmény kijelölésre kerüljön. A tankerületi igazgató harminc napon belül tájékoztatja az intézkedéséről a szakértői bizottságot.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-8246/2012. számú ügyben  
(Kapcsolódó ügy: AJB-7881/2012.)**

Előadó: dr. Dezső Adrienn

### **Az eljárás megindítása**

Több panasz érkezett hozzám, amelyben a panaszosok az ún. KOCKERD kérdőívvel kapcsolatos szabályozást és adóhatósági eljárást kifogásolták.

A panaszok alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való 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, melynek eredményes befejezése érdekében tájékoztatást a nemzetgazdasági minisztertől és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal elnökétől.

### **Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- *A jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye* „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) 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.)

## **Alkalmazott jogszabály**

- Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (továbbiakban: Art.)
- A cégnyilvánosságról a bírósági cégeljárásról és végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (továbbiakban: Ctv.)
- A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (továbbiakban: Gt.)

## **Az érintett jogszabályhelyek**

Az Art. 24/F. § (1) bekezdése alapján az állami adóhatóság az adószám megállapítását, követően haladéktalanul kockázatelemzési eljárást folytat le, amely során az adózó részére kérdőívet küldhet, amelyen – az adózó által végezni kívánt tevékenységhez szükséges személyi, tárgyi és pénzügyi feltételek fennállásának ellenőrzése céljából – az alábbiakra hívja fel az adózót: a tevékenység részletes bemutatása, a foglalkoztatottak számával, az alkalmazás jellegével kapcsolatos információk közzétele, a tevékenység folytatásához rendelkezésre álló eszközök bemutatása, a tevékenység végzéséhez szükséges helyiség adataira, valamint a helyiség használatának jogcímére vonatkozó információk közzétele, a végezni kívánt tevékenységhez rendelkezésre álló pénzügyi, finanszírozási források részletes bemutatása.

Az állami adóhatóság az adózót határozattal – legfeljebb egy éves időtartamra – fokozott adóhatósági felügyelet alá vonhatja, ha a kockázatelemzési eljárás során megállapítja, hogy a gazdasági tevékenység megvalósulása az adózó tagjainak (részvényeseinek), illetve vezető tisztségviselőinek korábbi gazdasági tevékenységével, adózói múltjával kapcsolatban rendelkezésre álló adatokra tekintettel kockázatos, vagy a gazdasági tevékenység megvalósulásához szükséges személyi, tárgyi és pénzügyi feltételek nem állnak az adózó rendelkezésére, vagy ha a rendelkezésre álló személyi, tárgyi és pénzügyi feltételek valószínűsíthetően nem elegendőek a gazdasági tevékenység megvalósításához. Az állami adóhatóság a kockázatelemzési eljárás során és a fokozott adóhatósági felügyelet alatt is ellenőrzés keretében vizsgálhatja az adózó által bejelentett, illetve a kérdőíven szereplő adatok valóságtartalmát, hitelességét, valamint az egyes adókötelezettségek teljesítését.

*2012. december 31. napjáig hatályos rendelkezés szerint az állami adóhatóság törli az adószámot, ha az adózó kérdőívre határidőn belül nem válaszol, vagy a hiánypótlási felhívásnak nem tesz eleget és mulasztását nem menti ki.*

Ugyan az Art. lehetővé teszi a méltányosság gyakorlását, azonban méltányossági szempontok csak akkor vehetők figyelembe, ha azt a törvény kifejezetten megengedi. Az Art. 24/F. §-a ilyen rendelkezést pedig nem tartalmaz.

## **A megállapított tényállás**

A panaszok, valamint a megkereséseimre beérkezett válaszok alapján az alábbi tényállást állapítottam meg:

Az AJB-8246/2012 számú ügyben a panaszos az adóhatóság 2012. február 16-án kelt kérdőív kitöltésére felhívó végzést és KOCKERD jelzésű nyomtatványt küldött az adózó részére. A kérdőív kitöltésére felhívó végzés a társaság bejelentett székhelycímére lett postázva, amelyet a panaszos átvett. A kérdőív visszaküldésére nyitva álló határidő a végzés kézhezvételétől számított 10 napos határidőben lett megállapítva. A végzés ezen kívül felhívta az adózó figyelmét arra is, hogy amennyiben a kitöltött nyomtatványt a rendelkező részben megadott határidőn belül nem bocsátja az adóhatóság rendelkezésére és mulasztását nem menti ki, abban az esetben az Art. 24/F. § (6) bekezdésének a) pontja alapján az adóhatóság az adószámának törlését rendeli el. A beadványozó a határidőn belül ugyanakkor a kérdőívet nem nyújtotta be, illetőleg mulasztását

nem mentette ki. Ezért az adóhatóság az adózó adószámát a 2012. július 6. napján kelt elsőfokú határozatával törölte. Az adószám törléséről rendelkező határozatot a panaszos kézhez vette. Az adózó 2012. július 25. napján igazolási kérelem elnevezésű beadványt nyújtott be az adóhatósághoz. Ezen beadványában a társaság képviselője előadta, hogy a kiküldött végzés és a KOCKERD kérdőív 2012.február 22-én történt átvételét követően, a 2012. július 17-én kézhez kapott, az adószáma törlését elrendelő határozat átvételekor szembesült azzal, hogy a kérdőív ki nem töltése és vissza nem küldése az adószám törlését vonja maga után. A kérelme mellé csatolta a kitöltött kérdőívet, ezzel kérve az adóhatóságot, hogy tekintse az elmulasztott határidőt megtartottnak. Az elsőfokú adóhatóság nem tartotta megalapozottnak az előadottakat, mivel az igazolási kérelem olyan körülményt nem valószínűsített, mely alátámasztotta volna azt, hogy adózó valamely rajta kívülálló oknál fogva nem tudott köteletségének eleget tenni. A felettes adóhatóság másodfokú határozatával az elsőfokú döntést helybenhagyta. A panaszos sérelmezte, hogy annak ellenére törölték az adószámot, hogy tucatnyi okirattal tudta igazolni, hogy egy létező cégről van szó, és az adót is határidőben megfizette. A beadványozó sérelmezte továbbá az érintett jogszabályhelyet is. Megítélése szerint korlátozza, sérti a vállalkozás szabadságát, és a tisztességes eljáráshoz való jogot.

Az AJB-7881/2012 számú ügyben az adóhatóság 2012. február 22-én kelt levelében a KOCKERD nyomtatvány 10 napon belüli kitöltésére és visszaküldésére szólította fel az adózót. Az irat nem kereste jelzéssel érkeztetett vissza a hatósághoz, amely alapján az adóhatóság a kézbesítés dátumaként 2012. március 14-ét állapította meg. A hatóság 2012. április 25-én kelt határozatában elrendelte az adószám és a közösségi adószám törlését. A panaszos jelezte, hogy az adóhatóság felé folyamatos volt az adatközlés az utóbbi időben, és a postai küldeményeket a társaság székhelyén a fenti nyomtatvány kivételével átvették.

A nemzetgazdasági miniszter válaszelevele szerint Art. 24/E. §-a által szabályozott „fokozott adóhatósági felügyelet” célja az adózással kapcsolatos jogsértések számának csökkentése, a nem működő, vagy jogellenesen működő adózók személyének feltárása és a velük szembeni hatékony fellépés biztosítása, valamint a törvényben meghatározott okokból kockázatosnak minősülő adózók adózással összefüggő magatartásának szorosabb figyelemmel kísérése lehetőségének a megteremtése. A cél elérése érdekében az Art. 24/E. §-a alapján az állami adóhatóság az adószám megállapítását, és az Art. 24/D. §-a szerinti eljárást követően kockázatelemzést folytat le, amely során feltárt adatok alapján kockázatosnak minősülő adózók a törvényben a meghatározottak szerint fokozott állami adóhatósági felügyelet alá kerülnek. A kockázatelemzési eljárás eszköze az adózó részére az Art. 24/E § (1) bekezdés szerint kiküldhető kérdőív. A miniszter álláspontja szerint ugyanakkor az adózók Art 1. § (2) bekezdése alapján kötelezettségeik törvénynek megfelelő teljesítésére, jogaik jóhiszeműen gyakorlására, és az adóhatóság feladatainak végrehajtásának elősegítésére kötelesek, így mindenekelőtt kötelesek adókötelezettségeiket teljesíteni, így az állami adóhatóság felhívására határidőben válaszolni. Emellett a jogintézmény egyik célja a nem működő, vagy jogellenesen működő adózók személyének feltárása és a velük szembeni hatékony fellépés figyelemmel arra a tömeges jelenségre, amikor kizárólag visszaélés érdekében alapítanak személyek adózókat, valamint az adótartozástól való szabadulás érdekében a vezető tisztségviselő, többségi tulajdonos személyét „strómanokkal” váltják fel. Mindezekre tekintettel a miniszter véleménye szerint az Art. 24/F. § 2013. január 1-ig hatályos rendelkezései biztosították az Alaptörvény XII. cikkében rögzített jogokat, illetve megfelelnek a jogbiztonsághoz és annak részét képező tisztességes eljáráshoz való jog követelményeinek.

Az adóhatóság elnöke válaszelevelében jelezte, hogy az eljárások során minden esetben a hatályos jogszabályi rendelkezések betartásával jártak el. Az Art. 24/F. § (6) bekezdésének a)

pontja egyértelműen szabályozta, hogy az adózó mulasztásának következménye az adószám törlése. Ezen a tényen nem változtat az sem, hogy az adózó utólag pótolta mulasztását, illetve igazolta, hogy létező cég. Hiánypótlási felhívás kiküldésére pedig csak akkor került sor, amennyiben az adózó a kérdőívet határidőben visszaküldte, azonban nem szolgált a kérdőívben kötelezően megválaszolando minden kérdés vonatkozásában válasszal, Az adóhatóság 2012. november 30-ig 826 esetben rendelte el jogerősen az adószám törlését az Art. 24/F. § (6) bekezdésének a) pontja alapján.

### **A hatáskör tekintetében**

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. 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. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja alapján a központi államigazgatási szerv tevékenységének vizsgálatára kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

### **Az alkotmányos alapjogok és alapelvek 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. 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.] Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás 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. [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.

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.] 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 szerveknek kell választ adnia.

### **A KOCKERD kérdőív és az adószám törlése**

Egyetértek a miniszter azon álláspontjával, hogy hatékony fellépés szükséges a fiktív, illetve a csalárd szándékkal alapított gazdasági társaságokkal szemben. Ugyanakkor véleményem szerint a 2012. január 1-jétől bevezetett rendelkezések nem voltak alkalmasak a fenti cél megvalósításához, sőt azon gazdasági társaságokat is ellehetetlenítette, amelyek egyébként szabályszerűen működtek. Egy postán kiküldött, 10 nap alatt kitöltendő és visszaküldendő kérdőív volt a szűrés fő eleme, ez döntötte el, hogy egy gazdasági társaság fiktív-e vagy sem. Állásponton szerint egy ilyen kérdőív visszaküldésével nem állapítható meg, hogy egy társaság valóban működik-e vagy sem. További gond, hogy a jogszabályi rendelkezés semmilyen mentességet nem biztosított, és még akkor is törölni kellett annak a gazdasági társaságnak az adószámát, amelyik a kérdőívet nem küldte vissza, ha a cég adóhatósággal folyamatosan tartotta a kapcsolatot, bevallási, befizetési kötelezettségének jogszabály szerint eleget tett. Megítélésem szerint ugyanakkor az ilyen cégek nem tekinthetők fiktívnek. A jogszabályi rendelkezések szerint az adóhatóság nem gyakorolhat méltányosságot abban az esetben sem, ha utóbb az adózó csatolja ezt a kérdőívet vagy egyéb méltányolható okból kéri, hogy ne töröljék az adószámát. A döntés ellene az Art. szabályai szerint fellebbezéssel lehet élni, ugyanakkor a határidőn túl visszaküldött kérdőív nem bír relevanciával a másodfokú eljárásban, hiszen a másodfokú hatóságnak azt kell megítélnie, hogy az elsőfokú hatóság döntése megfelelt-e a vonatkozó törvényi rendelkezéseknek.

Megítélésem szerint nem egyeztethető össze a jogbiztonság elvével és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményével, ezért aránytalanul szigorú jogkövetkezmény, hogy egy határidőben vissza nem küldött kérdőív miatt egy adózó adószámát töröljék, és a további gazdasági tevékenységét ellehetetlenítsék, akkor ha a mulasztás pótlására nincs, vagy csak szűk körben van lehetőség.

Szeretném felhívni a figyelmet arra is, hogy a cégnyilvánosságról a bírósági cégeljárásról és végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 91. §-a szerint, ha a cégbíróság az állami adóhatóság elektronikus úton történő értesítése alapján tudomást szerez arról, hogy a cég adószámának jogerős törlésére került sor, a cégbíróság a céget – legkésőbb az állami adóhatóság értesítését követő tizenöt munkanapon belül – megszüntnek nyilvánítja. Végzést a cégbíróság a Cégléletről közlésekként közzéteszi azzal, hogy a végzés ellen a megjelenésétől számított tizenöt napon belül fellebbezésnek van helye. További következménye az adószám törlésének, hogy a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 5. § (10) bekezdése szerint a gazdasági társaság megszüntetési eljárás során való törlését követő öt évig nem lehet más gazdasági társaság kizárólagos vagy többségi befolyást biztosító részesedéssel rendelkező tagja, valamint közkereseti társaság tagja és betéti társaság beltársa az a személy, aki a megszüntetési eljárás megindításának időpontjában, a törlés évében, vagy a törlést megelőző évben a gazdasági

társaságnál vezető tisztségviselő, kizárólagos vagy többségi befolyást biztosító részesedéssel rendelkező tag volt. Továbbá a 23. § (3) bekezdése szerint a gazdasági társaság megszűntetési eljárás során való törlését követő öt évig nem lehet más gazdasági társaság vezető tisztségviselője az a személy, aki a megszűntetési eljárás megindításának időpontjában, a törlés évében, vagy a törlést megelőző évben a gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő, kizárólagos vagy többségi befolyást biztosító részesedéssel rendelkező tag volt. Ezek a rendelkezések tehát nem csak a létező cég megszűntetését eredményezi, hanem a jövőre nézve is megakadályozza az gazdasági tevékenység folytatását a vezető tisztségviselő és a többségi tulajdon számára.

*A fentiekre tekintettel megállapítom, azzal hogy az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 24/F § (6) bekezdés a) pontja szerint a KOCKERD kérdőív visszaküldésének elmulasztása az adószám automatikus törlését eredményezte, így a rendelkezés alkalmas volt arra, hogy a jogbiztonság és az annak részét képező tisztességes eljárás alkotmányos követelményével összefüggésben visszásságot okozzon.*

2013. január 1. napjától módosult az Art. 24/F. § (6) bekezdés a) pontja, így az adóhatóság az adózó adószámát azon okból kifolyólag, hogy az adózó a kérdőívre nem határidőben válaszolt, már csak azt követően törölheti, miután az adóhatóság az adózóval szemben jogerősen mulasztási bírságot szabott ki, és a mulasztási bírságról szóló határozatban megállapított teljesítési határidő is eredménytelenül eltelt. Szintén 2013. január 1. napjától hatályos rendelkezés az Art. 195. § (3a) bekezdése, mely szerint, ha az adózó adószámát az állami adóhatóság az Art. 24/F. § (6) bekezdés a) pontja szerint 2012. december 31. napját megelőzően törölte, 2013. február 15-ig kérhette az adószám törléséről hozott határozat visszavonását. A határidő elmulasztása esetén igazolási kérelem benyújtásának nincsen helye. A kérelemhez az adózó köteles a 24/F. § (1) bekezdés szerinti kitöltött kérdőívet csatolni. A kérelem alapján, a kérelem benyújtását követő 30 napon belül az állami adóhatóság az adószám törléséről hozott határozatot visszavonja, ha a kérelemmel egyidejűleg az adózó a 24/F. § (1) bekezdés szerinti kitöltött kérdőívet is benyújtotta. A határozat visszavonásáról, vagy megsemmisítéséről az állami adóhatóság haladéktalanul értesíti a cégbíróságot.

Megítélésem szerint az új törvényi rendelkezés alkalmas arra, hogy orvosolja a korábbi szabályozás kapcsán megállapított visszásságot. Elvárható, hogy az adóhatóság az adószám törlésével érintett valamennyi vállalkozásokat értesítse a jogszabályváltozásról, és arról, hogy kérhetik az adószám törléséről szóló határozat visszavonását. Amennyiben ez megtörtént, a visszásság orvoslásra került.

### **Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt, alapjogokkal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. §-a alapján – felkérem a nemzetgazdasági minisztert, hogy a jövőben fordítson kiemelt figyelmet a jogszabályok előkészítésekor az előreláthatóság, az ésszerűség és a kiszámíthatóság követelményének érvényre jutására.

Budapest, 2013. március

Prof. Dr. Szabó Máté sk

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-8250/2012. számú ügyben**

### **Az eljárás megindulása**

A panaszos azért fordult hivatalomhoz, mivel sérelmezte, hogy a közfoglalkoztatás keretében végzett munkája során narancssárga láthatósági mellényt kell viselnie, amelyen a „közcélu foglalkoztatás” felirat szerepel. Álláspontja szerint mélyen megalázó, diszkrimináló a mellény viselése, hiszen a közfoglalkoztatottakkal együtt dolgozó, szabálysértés elkövetése miatt közérdekű munkára kötelezetteknek nem kell ilyen mellényt viselniük, róla pedig – noha nem követett el semmilyen szabály-, vagy törvényellenes cselekményt – mindenki messziről láthatja, hogy közfoglalkoztatott. A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített emberi méltósághoz valamint az egyenlő bánásmód követelményéhez 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. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján megkerestem a közfoglalkoztató gazdasági társaság ügyvezető igazgatóját, valamint a Budapest XV. Kerületi Önkormányzat jegyzőjét, és konkrét kérdések vonatkozásában kértem tájékoztatást.

### **Az érintett alkotmányos jogok**

- 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.”
- Az egyenlő bánásmód követelménye, a 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, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- 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 közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (Kftv.);
- Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebtv.);
- A közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény;

### **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 vizsgálatosorozat 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. [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](http://www.ajbh.hu) honlapon a dokumentumok/jelentések, indítványok menüpont alatt]

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 szorosán, intézményesen kapcsolódik össze a szociális segélyezéssel. A közfoglalkoztatás visszautasítása vagy az érintett részéről nem igazolt kellő időtartamú munkaviszony a szociális transzferek megvonását jelentheti, amely akár a teljes ellátatlanságba taszíthatja a rászorulókat. 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).

Mindezek – illetve többnyire a közfoglalkoztatás keretében ellátott munkák jellege, a szükséges munka-és védőruházat hiánya, vagy egyéb, a közfoglalkoztatók magatartásával összefüggő okok – miatt újra és újra megfogalmazódik az a kritika, mely szerint a közfoglalkoztatás, a közfoglalkoztatotti munkavégzés sérti az abban részt vevők emberi méltóságát. Hivatalomhoz azonban mindeddig nem érkezett olyan panaszbeadvány, amelyben a hozzám forduló kifejezetten az emberi méltóságot sértő, megalázó bánásmódot, foglalkoztatást sérelmezte volna.

### **A megállapított tényállás**

A panaszos – közel egy évig tartó álláskeresés után – 2012. augusztus 1-jétől dolgozott, heti 30 órás munkaidőben, parkfenntartó munkakörben a RÉPSZOLG Környezetgazdálkodási és Foglalkoztatási Nonprofit Közhasznú Kft.-nél, mint közfoglalkoztatott.

Munkavédelmi oktatásban nem részesült, munkaruhát nem kapott, azonban a munka megkezdésekor a munkavezető azt az utasítást adta, hogy a közfoglalkoztatottaknak a munkavégzés ideje alatt a narancssárga láthatósági mellényt, amelyen a közfoglalkoztató cég – RÉPSZOLG – feltüntetése alatt, a „Közcélu foglalkoztatás” felirat is szerepel, viselniük kell. Amikor ezt szóvá tette, azt a tájékoztatást kapta, hogy ennek viselésére a munkaszerződés kötelezi, azonban a panaszos erre vonatkozóan a szerződésben nem talált utalást. Álláspontja szerint a mellény viselése diszkriminatív és mélyen megalázó, hiszen a közfoglalkoztatottakkal együtt dolgozó, szabálysértés elkövetése miatt közérdekű munkára ítéltéknek nem kell felirattal ellátott mellényt viselniük. Kifogásolta azt is, hogy míg a közérdekű munkások ugyanazzal a munkával és ugyanannyi munkaidő alatt napi 5000 forint szabálysértési bírságot (büntetést) „tudnak le”, addig a közfoglalkoztatottaknak csak 1533 forint a napi bére.

Tekintettel arra, hogy a közfoglalkoztatási bér mértékével összefüggésben már több ízben, részletesen kifejtettem álláspontomat – AJB-4162/2012 és AJB-3025/2012 számú jelentés – a közérdekű munkával kapcsolatban pedig AJB-7644/2012 számon folytattam vizsgálatot, ezért ezen eljárásomban a bérek közötti különbséget nem vizsgáltam.

A megalázó bánásmóddal összefüggésben, a panaszra okot adó körülmények részletesebb kivizsgálása és a beadványban foglaltak pontosabb megismerése érdekében megkerestem a Budapest XV. Kerületi Önkormányzat által fenntartott, RÉPSZOLG Környezetgazdálkodási és Foglalkoztatási Nonprofit Közhasznú Kft. ügyvezető igazgatóját, akitől – a vonatkozó dokumentumok megküldése mellett – a következő konkrét kérdésekre kértem választ:

- A közfoglalkoztatottak a munkavégzés megkezdése előtt részesülnek-e munkavédelmi oktatásban? Milyen formában?
- Valóban viselniük kell-e a „közcélu foglalkoztatás” megjelöléssel ellátott láthatósági mellényt?
- Mi indokolja a mellény kötelező viselését?

- Valóban együtt dolgoznak-e a közérdekű munka büntetésre ítéltekkel?
- A közérdekű munkásoknak kell-e valamilyen felirattal ellátott mellényt viselniük?

Az ügyvezető igazgató megkeresésemre adott válaszában arról tájékoztatott, hogy valamennyi, a Társaságnál munkaviszonyban álló dolgozó – így a közfoglalkoztatottak is – részesülnek előzetes munkavédelmi oktatásban.

Minden közterületen dolgozó beosztott munkatársuk kötelezően viseli a láthatósági mellényt, mivel az egyrészt megóvja őket a közlekedési létesítmények közvetlen közelében végzett munka balesetveszélyeitől, ugyanakkor nagy segítséget jelent a 28 km<sup>2</sup> területű kerületben a munka hatékony szervezésére is.

A RÉPSZOLG kft-nél 87 fő munkaviszonyban álló, főállású alkalmazott, 30-50 fő közötti, változó létszámú közfoglalkoztatott és 100-130 fős, változó létszámú, 2-60 nap közmunka végzésére kötelezett az éves átlagos foglalkoztatotti létszám. A közfoglalkoztatásban, illetve a közmunkára kötelezettek által végzett, jellemzően település tisztasági-környezetvédelmi feladatok során teljesítményt nem számolnak el, ezért e két állománycsoport külön dolgoztatása elvárható és követelmény. A szabálysértés miatt közmunkára kötelezettek megkülönböztetés nélkül, adott esetben egy csoportban dolgoznak a közfoglalkoztatottakkal. Mindebből következően minden dolgozónak – a közfoglalkoztatottnak is – kötelező a mellény viselése, amelyen a cég logóján kívül a „Közcélú foglalkoztatás” felirat is szerepel.

Az igazgató a diszkrimináció legkisebb szándéka nélkül mind színében, mind feliratában szükségesnek tartja megkülönböztetni a Társaság által alkalmazottakat. Különös tekintettel arra, hogy főállású dolgozóik a kertészeti-, illetve mélyépítési részleg munkaszervezetében teljesen más jellegű és elszámolású munkákat végeznek, mint a közfoglalkoztatásban határozott időre alkalmazottak. Álláspontja szerint a nagyjából 110 hektár nagyságú közparkokban a munkák szervezését nagymértékben megkönnyíti ez a módszer.

Végezetül – rövid és szűkszavú válaszlevele zárásaként – az igazgató arra hívta fel a figyelmemet, hogy „megkönnyítettem volna a dolgát, ha felfedem a panaszos kilétét, így ugyanis nehéz volt számára az „oknyomozó” tevékenység, azaz a panaszos személyének felfedése”. Ezt követően a panaszos személyével összefüggő, általam nem kért iratokat, adatokat – például a jelenléti ívét, a közfoglalkoztatóval történt levelezését, stb. – bocsátotta a rendelkezésemre.

Mivel megkeresésemre a kft. ügyvezető igazgatójától nem kaptam kielégítő válaszokat, illetve aggályosnak tartottam a panaszos személyének a „kinyomozására” tett intézkedéseit, ezért szükségesnek tartottam megkeresni a társaság alapítóját és fenntartóját, Budapest Főváros XV. Kerület Polgármesteri Hivatalának jegyzőjét is. A jegyzőtől a RÉPSZOLG kft-nek feltett kérdések *megválaszolása mellett* a további kérdésekre vonatkozóan kértem tájékoztatást:

- A Répszolg. Kft. önállóan dönt a közfoglalkoztatottak munkáltatásával összefüggő kérdésekben, vagy az önkormányzat utasításai alapján jár el?
- Adott-e az önkormányzat a láthatósági mellény viselésére, illetve annak – a közfoglalkoztatottak esetén – „közcélú foglalkoztatás” felirattal történő megkülönböztetésére vonatkozó utasítást a Répszolg Kft.-nek? Amennyiben igen, úgy annak mi volt az indoka?
- A munkaszerződés valóban tartalmaz-e előírást a mellény kötelező viselésére?
- Jelenleg is viselniük kell-e a közfoglalkoztatottnak a sérelmezett mellényt vagy egyéb – a munkáltatásuk jellegére utaló – megkülönböztető jelzést?
- Az önkormányzat foglalkoztat-e bármilyen egyéb formában közfoglalkoztatottakat? Amennyiben igen, hol, milyen munkakörökben?
- Ezen közfoglalkoztatottak számára is kötelező-e a „közcélú foglalkoztatás” megjelöléssel

ellátott láthatósági mellény, vagy egyéb megkülönböztető jelzés viselése?

- A jövőben is szükségesnek tartja-e, hogy a közfoglalkoztatottakat jól láthatóan megkülönböztessék az egyéb munkavállalóktól?
- Az ügyvezető igazgató miért tartotta szükségesnek a hivatalomhoz forduló személy kilétének megismerését?
- Érte-e, érheti-e emiatt valamilyen joghátrány a beadványozót?

A jegyző válaszában a következőkről tájékoztatót. Az Önkormányzat a közfoglalkoztatás szervezését az elmúlt években két kizárólagos tulajdonában lévő gazdasági társaságán, a RÉPSZOLG Környezetgazdálkodási és Foglalkoztatási Nonprofit Közhasznú Kft-n, illetve a PALOTA-15 Rehabilitációs és Közfoglalkoztatási Közhasznú Nonprofit Kft-n keresztül végezte. A foglalkoztatók önállóan döntenek a közfoglalkoztatottak munkáltatásával kapcsolatos kérdésekben. Az Önkormányzat láthatósági mellény viselésére, értelemeszerűen „Közcélú foglalkoztatás” megjelöléssel ellátott láthatósági mellény viselésére nem adott utasítást, de a közterületen végzett biztonságos munkavégzés feltétele, a mellény viselése. Azt azonban nem tartja szükségesnek, hogy a közfoglalkoztatottakat megkülönböztessék az egyéb munkavállalóktól, azaz a „közcélú foglalkoztatás” megjelölést a láthatósági mellényen.

A megkeresésében foglalt további kérdésekre a jegyző – neki címzett kifejezett kéréssem ellenére – nem válaszolt, hanem azok megválaszolására felkérte a RÉPSZOLG Kft. ügyvezető igazgatóját. Az ügyvezető ismételt kérdéseimre a következő tájékoztatót adta. Társaságuk a munkavédelemről szóló 1993.évi XCIII. törvény 55. §-a szerint jár el minden alkalmazott munkavállaló esetében. Így történik ez a közfoglalkoztatottaknál is munkába állásuk első napjának reggelén. A munkavédelmi oktatást a Társaság főállású alkalmazottja – aki egyúttal a munkavédelmi megbízott is – csoportos szóbeli oktatás keretében, a munkavédelmi naplóban rögzített tematika szerint végzi.

A szabálysértés miatt közérdekű munkára kötelezettek ugyanazokat a „nonprofit” feladatokat végzik, mint a közfoglalkoztatottak, rendszerint velük egy munkacsoportban. Minden közterületen dolgozó RÉPSZOLG alkalmazott köteles – jelenleg is – a láthatósági mellényt viselni, amely a hátrészén tartalmazza a cég lógóját, közfoglalkoztatott esetében a „közcélú foglalkoztatás” kiegészítést is. A munkaszerződések valóban nem tartalmaznak erre vonatkozó kötelezettséget, azt az első munkavédelmi oktatás alkalmával közlik a dolgozókkal. A mellények viselését egyébként a kft. igazgatója rendelte el munkavédelmi és munkaszervezési okokból. Álláspontja szerint a diszkriminációval éppen ellentétesen, ez a megkülönböztetés a program társadalmi hasznosságára hívja fel a figyelmet. A kormányprogram rangjára emelt közfoglalkoztatást a mellény színében és a felirat kiegészítésében is kommunikálni kívánják a társadalom felé. Leveléhez fényképet is mellékel, amelyen egyértelműen látható, hogy az egyik munkavállaló mellényén szerepel a „közcélú foglalkoztatás” felirat, míg a másikon nem.

Azzal kapcsolatos kérésemre, hogy miért tartotta szükségesnek a Hivatalomhoz forduló személy kilétének a felfedését, az igazgató arról tájékoztatót, hogy a panaszos személyének megállapítása nem okozott számára nehézséget. 2010-ben ugyanis 83 fő közcélú és 158 fő közérdekű, 2011-ben 114 fő közcélú és 174 fő közérdekű, 2012-ben 95 fő közcélú és 128 fő közérdekű, mindösszesen 293 fő közcélú és 460 fő közérdekű foglalkoztatott fordult meg Társaságuknál. Ezen időszak alatt azonban sem vezető munkatársaihoz, sem hozzá semmilyen tárgyú panasszal nem élt senki, csak a Hivatalomhoz forduló panaszos, aki azonban már nem áll Társaságuk alkalmazásában. Természetesen azonban ismételt közfoglalkoztatotti kiközvetítése esetén Társaságuk a többi közfoglalkoztatottal azonos módon biztosítja számára a munkavégzés feltételeit, megkülönböztetés és joghátrány nélkül.

## **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 valamely 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. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján a közigazgatási szerv, valamint a helyi önkormányzat az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül. Mindezek alapján megállapítottam, hogy az önkormányzat jegyzőjére, mivel a közfoglalkoztatással szoros összefüggésben – például az egyes szociális ellátásokra, támogatásokra való jogosultság vagy annak hiánya megállapítása, vagy éppen a munkaügyi és munkavédelmi ellenőrzés lefolytatása során – hatósági feladatokat lát el, 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 biztosá 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 eszerint 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. [Először lásd OBH-6501/2001 számú jelentés.] A közfoglalkoztatás szorosan kapcsolódik az állami (önkormányzati) feladatok ellátásához, 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. [Vö. a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 1. § (2) bekezdés.] Függetlenül tehát attól, hogy állami szerveről, önkormányzatról vagy önkormányzati szerveről, gazdasági társaságról vagy civil szervezetről van szó, *e minőségében közszolgáltatást végző szervek körébe tartozik valamennyi közfoglalkoztató is*, így rájuk az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *ugyancsak kiterjed*.

### **II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosá egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott 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 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 alkotmánybíróági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróóság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

### *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 alkotmánybíróági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi étellel 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. Az alkotmánybíróági gyakorlat kiemeli, hogy az emberi méltósághoz való jog *az ún. általános személyiségi jog* egyik megfogalmazásának tekinthető, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróóság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. 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.

### *2. 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, 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 Alkotmánybíróóság 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 Alaptörvény – szövegszerűen – csak az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróóság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alkotmánybíróóság 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 egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára *az ombudsmantörvény immár fontossá célként fogalmazza meg a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét.* Az eddig töretlen ombudsmáni gyakorlat alapján e személyi körbe tartoznak például *a gyermekek, az idősek, a betegek, a hajléktalanok, a fogyatékossgal élő személyek a fogvatartottak, de az egzisztenciális okból rászorultak, azaz a közfoglalkoztatottak is.* A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk, illetve egzisztenciális helyzetük miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, *a közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt egyaránt kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben.*

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

Bár a panaszbeadvány alapján folytatott vizsgálatom kizárólag azt célozta, hogy megállapítsa, hogy valóban alkalmaznak-e, s amennyiben igen, milyen indok alapján „megkülönböztető jelzést” a közfoglalkoztatás keretében munkát vállalókkal szemben, - a megkeresésekre adott válaszok alapján – szükségesnek tartom az azokban foglaltakkal kapcsolatban is kifejtetni az álláspontomat.

#### *1. A megkülönböztető felirattal ellátott sárga mellénnyel kapcsolatos megállapításaim*

A panaszos beadványában többször hangsúlyozta, hogy nem követett el semmilyen szabály- vagy törvénysértést, amely miatt „köz munkára ítélték volna”, az egyetlen „ok” amely miatt a közfoglalkoztatásban kötelező részt vennie, az az, hogy jelenleg munkanélküli. Ennek ellenére mégis olyan láthatósági mellényt kell viselnie, amely a rajta lévő „köz célú foglalkoztatás” felirattal megbélyegzi, hátrányosan megkülönbözteti a többi munkavállalótól. A szabálysértés elkövetése miatt közérdekű munkára kötelezetteknek ugyanis ilyen megkülönböztető feliratot nem kell magukon hordaniuk. Vizsgálatom során ezért először azt kívántam tisztázni, hogy a sárga láthatósági mellényt valóban csak a közfoglalkoztatottnak kell viselnie, vagy a többi munkavállalónak is.

A RÉPSZOLG kft-nél valamennyi foglalkoztatási jogviszonyban álló munkavállalónak – munkaviszonyban álló, közérdekű munkát végző, közfoglalkoztatott – viselnie kell a „RÉPSZOLG” felirattal ellátott láthatósági mellényt, amelyet mind a kft. vezetője, mind a jegyző munkavédelmi,- munkaszervezési okokkal indokolt. Ezzel kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy önmagában a mellény viselésére való kötelezés nem tekinthető sérelmesnek vagy diszkriminatívna. Számos olyan munkakör van, amelynél a munkavégzés jellegére tekintettel, a munkáltató kötelezően előírja meghatározott munka,- vagy formaruha, esetleg védőfelszerelés használatát (pl. egészségügyi alkalmazottaknál fehér köpeny, építkezéseknél fejevédő sisak, stb). Ezek elsősorban a munkavállaló testi épségének vagy ruházatának védelmét, biztonságát szolgálják, de más egyéb funkciót – például a hipermarket dolgozóinak felismerhetőségét – is betölthetnek. Éppen ezen okok miatt – tehát a megkülönböztethetőség, munkabiztonság szempontjából – az sem tekinthető sértőnek, ha a munka,- vagy védőruházat a munkáltató megjelölését is tartalmazza.

Ezt követően azt tekintettem át, hogy a mellényen a foglalkoztató megjelölése mellett valóban szerepel-e más felirat, s amennyiben igen, úgy az ilyen felirattal ellátott mellényt milyen

szempontok alapján, melyik munkavállalói körnek kell viselnie.

A munkáltató válasza szerint valóban van olyan mellény, amelyen szerepel a „közcélú foglalkoztatás” felirat, s az ilyen külön megjelöléssel ellátott mellényeket kizárólag a közfoglalkoztatottaknak kell hordaniuk. Ennek kapcsán azt vizsgáltam, hogy a munkáltató ezen intézkedésével hátrányosan megkülönböztette-e a közfoglalkoztatottakat, illetve a megkülönböztető mellény kötelező viselése alkalmas-e arra, hogy az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben visszásságot okozzon.

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (továbbiakban: Ebtv.) 1. § alapján a Magyarország területén tartózkodó természetes személyekkel, ezek csoportjaival, valamint a jogi személyekkel és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel szemben azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell eljárni. Az egyenlő bánásmód követelményét a munkáltató a foglalkoztatási jogviszony, az utasításadásra jogosult személy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony, illetve az ezekkel közvetlenül összefüggő jogviszonyok tekintetében is köteles megtartani. [5. § d)]

Az egyenlő bánásmód követelménye tehát a kötelezettektől – így a munkáltatótól is – azt kívánja meg, hogy tartózkodjanak minden olyan magatartástól, amely bizonyos tulajdonságaik alapján egyes személyek vagy személyek egyes csoportjaival szemben közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést eredményezhet. Az egyenlő bánásmód követelménye tehát egyfelől azt jelenti, hogy az érintettek tartózkodni kötelesek minden olyan magatartástól, amely alkalmas mások egyenlő méltóságának megsértésére, másfelől ugyanakkor ez azt eredményezi, hogy mindenkinek jogos (kikényszeríthető) igénye van arra, hogy őt egyenlő méltóságú személyként kezeljék.

Az Ebtv. alapján közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt egyéb helyzete, tulajdonsága vagy jellemzője miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül. [8. § t]

Jelen esetben tehát a munkáltató azáltal, hogy a közfoglalkoztatottak számára előírt láthatósági mellényen jól látható helyen „címkézte”, megjelölte az e csoportba tartozó munkavállalóit, míg a közérdekű munkát ellátók, illetve a vele munkaviszonyban állók esetében ilyen megkülönböztető feliratot nem alkalmazott, a közfoglalkoztatott személyeket – ezen egyéb tulajdonságuk (ti. a közfoglalkoztatotti minőség) tekintetében – hátrányosan megkülönböztette. Bár az ügyvezető szerint a feliratot a diszkrimináció szándéka nélkül alkalmazta, annak ténye miatt a hátrányos megkülönböztetés bekövetkezett. Az ugyanis nem függ a jogsértő szubjektív viszonyulásától; diszkrimináció történhet akkor is, ha az arra irányuló szándék egyébként nem áll fenn. A „közcélú foglalkoztatás” felirattal ellátott mellény viselésével megkülönböztetett közfoglalkoztatottak – mindazok ellenére, hogy ugyanott, ugyanazt a munkát végezték, mint a közérdekű munkát végzők – valóban „büntetve, megbélyegezve” érezhették magukat a többi munkavállalói csoporthoz képest.

Számos kérdésemre azonban sem a jegyzőtől, sem a kft. vezetőjétől nem kaptam választ. Ezek: az önkormányzat foglalkoztat-e bármilyen egyéb formában közfoglalkoztatottakat? Amennyiben igen, hol, milyen munkakörökben? Ezen közfoglalkoztatottak számára is kötelező-e a „közcélú foglalkoztatás” megjelöléssel ellátott láthatósági mellény, vagy egyéb megkülönböztető jelzés viselése? A válaszok hiányában nincs lehetőségem megállapítani, hogy a kerületben munkát végző valamennyi közfoglalkoztatottat érinti-e ez a megkülönböztetés, vagy csak a RÉPSZOLG kft-nél jogviszonyban állókat.

Annak eldöntéséhez, hogy a megkülönböztető felirat alkalmas volt-e arra, hogy az

érintettek emberi méltóságához való jogával összefüggésben sérelmet okozzon, elsősorban azt kellett tisztázni, hogy a megkülönböztetésnek mi volt az indoka, milyen célt szolgált. Az egyenlő bánásmód, az egyenlő méltóság követelménye ugyanis nem zárja ki, hogy egy jogszabály vagy intézkedés különbséget tegyen az emberek között. A különbségtétel azonban csakis akkor megengedett, ha az nem önkényes, vagyis megfelelő alkotmányos indokkal igazolható. Vizsgálatom során ezért mind a közfoglalkoztatást megszervező kft-től, mind az önkormányzat jegyzőjétől igyekeztem választ kapni arra a – három ízben is feltett – kérdésre, hogy *miért szükséges a közfoglalkoztatottak számára – és csak az ő számukra – az olyan felirat viselése, amely egyértelműen utal munkavégzésük jellegére*. Kérdésemre első ízben a közfoglalkoztató kft. vezetőjétől nem kaptam érdemi választ. Ezt követő ismételt megkeresésemre a jegyző arról tájékoztatót, hogy nem tartja szükségesnek a közfoglalkoztatottak megkülönböztetését más munkavállalóktól, ezért ilyen tartalmú utasítást nem adott a közfoglalkoztatónak. (A megkülönböztetés indokát tehát a jegyző sem tudta meghatározni.) Végezetül a gazdasági társaság igazgatója a megkülönböztető felirat magyarázatául a közfoglalkoztatás társadalmi hasznosságát nevezte meg, amelyet – álláspontja szerint – ilyen módon is kommunikálni kell a nyilvánosság felé.

Ezzel kapcsolatban szükségesnek tartom megjegyezni a következőket. Korábbi vizsgálataim során már többször hangsúlyoztam, hogy a közfoglalkoztatás sajátos rendeltetésű jogintézmény, amely keretében végzett munka csak átmeneti jellegű lehet, s amelynek tényleges célja – személyre szabott szolgáltatásokkal, képzésekkel vagy átképzésekkel kiegészülve –, az elsődleges munkaerőpiacra történő visszatérés vagy belépés elősegítése. A közfoglalkoztatottnak ugyanakkor nincs lehetősége arra, hogy megválassza, hogy melyik munkáltatónál (közfoglalkoztatónál), vagy milyen munkakörben kíván elhelyezkedni, a *számára felajánlott (köz)munkát köteles elfogadni*. Ellenkező esetben ugyanis elveszíti az ellátásra való jogosultságát és az álláskeresők nyilvántartásából is törlik. Mindez a közfoglalkoztatott többszörös kiszolgáltatottságát eredményezheti, hiszen – adott esetben – olyan munkakört is el kell fogadnia, amelyre előírt követelmény jóval alul marad az iskolai végzettségének, szakmai gyakorlatának. Ráadásul a közfoglalkoztatási programok sok esetben a nagy nyilvánosság előtt zajlanak – a közterületek, parkok gondozása, ároktisztítás, parlagrafü mentesítés, stb. – így adott esetben széles körben ismertté válhat, hogy az érintettnek nincs a munkaerőpiacon elérhető valódi munkája. Mindezek miatt kiemelten fontos, hogy a közfoglalkoztatás megszervezése során fokozottan tiszteletben tartsák a közfoglalkoztatottak emberi méltóságát.

Annál is inkább, mivel a közfoglalkoztatáshoz – éppen a munkanélküliség, a rászorultság, a kiszolgáltatottság és számos egyéb körülmény miatt – a társadalom részéről számos előítélet is kötődik. A média, a közbeszéd gyakran „elemzi”, „méregeti” a közfoglalkoztatás hasznosságát, azt hogy valóban értékteremtő munka folyik-e az egyes programok során, s ez a közvélekedés szükségképpen kihat a közfoglalkoztatottakra is.

Nem tudom elfogadni az ügyvezető azon érvelését, mely szerint a láthatósági mellény színével és a megkülönböztető felirattal éppen a közfoglalkoztatási program társadalmi hasznosságára kívánja felhívni a figyelmet. *Ezt a célt ugyanis nem az adott ember, a közfoglalkoztatott megjelölésével, hanem például az elvégzett munka bemutatásával, a gondozott, ápolt közterületeken elhelyezett táblával vagy egyéb – az adott személy önérzetét, méltóságát nem sértő, bántó módon – lehet elérni*. A nyilvános helyen dolgozó közfoglalkoztatottak címkézése, megjelölése inkább a meglévő sztereotípiák erősítésére alkalmas, mint magának a közfoglalkoztatási programnak a népszerűsítésére. Másrészt a közfoglalkoztatott személy nem „reklámfelület”, hanem egy önálló méltóságú személy. Nem fogadható el az a munkáltatói elképzelés – még ha az a legjobb szándékú is – amely a közfoglalkoztatottat egy

foglalkoztatáspolitikai program reklámozására kívánja felhasználni. A halmozottan kiszolgáltatott helyzetű közfoglalkoztatottak esetében ugyanis nem a munkavállalók jogait, méltóságát és egyenlőségét védő szabályok lebontása, csökkentése, hanem ellenkezőleg, további többlet garanciák beépítése az alkotmányosan elvárható.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a RÉPSZOLG Kft. azon gyakorlata, amely kötelezővé tette a közfoglalkoztatottak számára, hogy a munkavégzésük során, a munkaruhájukon, a foglalkoztatásuk jellegére utaló, megkülönböztető jelzést viseljenek, az emberi méltósághoz valamint az egyenlő bánásmód követelményéhez fűződő alapvető jogok tekintetében visszásságot idézett elő.*

## *2. Az ombudsman megkereséseire adott válaszok hiányosságainak jelentősége*

Eljárásom során – a panaszban foglaltak kivizsgálása érdekében – először a közfoglalkoztató kft. ügyvezető igazgatójához fordultam. Az igazgatótól azonban az általam feltett kérdésekre érdemi, részletes – vagy legalább elégséges – válaszokat nem kaptam. Emiatt kénytelen voltam a társaság alapítóját és fenntartóját, Budapest Főváros XV. Kerület Polgármesteri Hivatalának jegyzőjét is megkeresni, azonban a jegyző sem tájékoztatott teljes körűen. Kérdéseim egy részére egyáltalán nem kaptam választ, egy másik – jelentős – részét pedig nem hivatala válaszolta meg, hanem annak teljesítésére – mindazok ellenére, hogy megkeresésem során tájékoztattam arról, hogy a RÉPSZOLG Kft. ügyvezető igazgatójához már fordultam és nem kaptam megfelelő tájékoztatást – felkérte a közfoglalkoztatót.

Ezzel kapcsolatban szeretném ismételtelen felhívni a figyelmet arra, hogy a 2012. január 1. napján hatályba lépett 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 kivizsgálja vagy kivizsgáltatja*, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez. [Lásd: AJB-781/2012, illetve AJB-4127/2012 számú ombudsmani jelentés]

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 mind a közfoglalkoztatót, mind a jegyzőt, akiknek válaszadási kötelezettsége ugyancsak a törvényen alapul. Ennek ellenére mindkét érintett szerv csak részben teljesítette válaszadási kötelezettségét. Az ügy érdemi kivizsgálásában nem működtek közre teljeskörűen, érdemi, az ügy objektív megítéléséhez szükséges kérdéseimet érintő válaszokat többszöri megkeresésem ellenére sem adtak.

A feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy feladataimat hatáskörömben 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, úgy akadályoz az Alaptörvényben meghatározott feladatom ellátásában, továbbá lehetetlen, vagy jelentősen megnehezül az adott ügygel összefüggő körülmények alapos felderítése és az annak alapján megfelelő intézkedések megfogalmazása.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a RÉPSZOLG Kft. ügyvezető igazgatójának, valamint Budapest Főváros XV. Kerület Polgármesteri Hivatala jegyzőjének az az eljárása, hogy az ombudsmani vizsgálat szempontjából jelentős tényfeltárást szolgáló érdemi kérdésekre csak részben, és többszöri kérésre küldtek választ sérti az alapvető jogok biztosának vizsgálati*

*jogosultságát, továbbá korlátozza alkotmányos jogkörének gyakorlását, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idézett elő.*

### *3. A panaszos személyének felfedésére irányuló magatartással kapcsolatos aggályaim*

Az Ajbt. 18. § (8) bekezdése szerint a beadványt benyújtó személy kilétét az alapvető jogok biztosa csak akkor fedheti fel, ha ennek hiányában a vizsgálat nem lenne lefolytatható. Ha a beadványt benyújtó személy kéri, kilétét az alapvető jogok biztosa nem fedheti fel. Az alapvető jogok biztosához fordulása miatt senkit sem érhet hátrány.

A hatáskörömet és vizsgálati jogosultságaimat megállapító törvény tehát kifejezetten hangsúlyozza, nyomatékosan rendelkezik arról, hogy eljárásom során különös figyelemmel kell lennem a hozzám forduló panaszos kilétének felfedése kérdésében. Erre a panaszos védelme érdekében van szükség, azért, hogy a hozzám fordulása miatt ne érhesse joghátrány. Különösen így van ez a közfoglalkoztatottnál, hiszen speciális helyzetükből adódóan még inkább kiszolgáltatottak a közfoglalkoztatónak. Tekintettel arra, hogy annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy mely munkavállalói csoport és miért hord megkülönböztető felirattal ellátott mellényt, lefolytatható a panaszos személyének ismerete nélkül is, megkereséseimben nem tártam fel a hozzám forduló kilétét. A közfoglalkoztató azonban nemcsak, hogy – saját bevallása szerint – oknyomozó tevékenységet folytatott a beadványozó személyének kiderítésére, hanem válaszelevelében ezzel kapcsolatban engem is kioktatott.

Mindezek alapján szükségesnek tartom felhívni a RÉPSZOLG Kft. ügyvezető igazgatójának figyelmét arra, hogy a jövőben az – esetleges – ombudsmani megkeresések teljesítése során elsődlegesen törvényi kötelezettsége teljesítésére, a hozzá intézett kérdések megválaszolására és ne a panaszos személyének a „kinyomozására” helyezze a hangsúlyt.

Ezzel kapcsolatban szeretném tájékoztatni arról is, hogy az Ebktv. 10. § (3) bekezdése alapján megtorlásnak minősülhet az a magatartás, amely az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt kifogást emelő, eljárást indító vagy az eljárásban közreműködő személlyel szemben ezzel összefüggésben jogsérelmet okoz, jogsérelem okozására irányul vagy azzal fenyeget. Ilyen esetekben az érintett az Egyenlő Bánásmód hatósághoz fordulhat, amely a bejelentés alapján – hivatalból – eljárást indít. Amennyiben a vizsgálat megállapítja, hogy valóban megvalósult a megtorlás, úgy a munkáltatóval szemben szankciót alkalmaz.

## **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében

**1.** az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a közfoglalkoztató *RÉPSZOLG kft. ügyvezető igazgatóját*, hogy

– vizsgálja felül az eddigi gyakorlatát és hozza meg a szükséges intézkedést azzal összefüggésben, hogy az irányítása alá tartozó gazdasági társaságban dolgozó közfoglalkoztatottnak munkavégzésük során ne kelljen megkülönböztető felirattal ellátott láthatósági mellényt viselniük

– a közfoglalkoztatási programok megvalósítása során fordítson kiemelt figyelmet a közfoglalkoztatottak emberi méltóságának megőrzésére

**2.** az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem Budapest Főváros XV. kerület Polgármesteri Hivatala jegyzőjét*, valamint a közfoglalkoztató *RÉPSZOLG kft. ügyvezető igazgatóját*, hogy a jövőben az ombudsmani megkeresésekre történő válaszadási kötelezettségüknek valamennyi kérdésre kiterjedően, érdemben tegyenek eleget.

A konkrét üggyel kapcsolatban – tekintettel arra, hogy a panaszban foglalt sérelmek utólagos orvosolására nincsen lehetőség – további intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2013. június

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-8306/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Kovács Anikó

**Az eljárás megindítása**

A panaszos jogi képviselője útján az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (továbbiakban: főfelügyelőség) másodfokú eljárásának elhúzódását sérelmezte.

A beadványban foglaltak alapján felmerült a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Ennek során részletes tájékoztatást és iratokat bocsátott rendelkezésemre a Főfelügyelőség főigazgatója (továbbiakban: főigazgató).

**A megállapított tényállás**

Az Észak-magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (továbbiakban: felügyelőség) 2009. május 19-én a 1110-4/2009. ügyiratszámú határozatával az AUCHAN Magyarország Kft. és az IMMOCHAN Magyarország Kft. engedélyesek részére, a Miskolc Keleti Kapu Bevásárlóközpont árvízvédelmi létesítményeinek (árvízvédelmi töltés, Sajó meder és hullámtér rendezése, partbiztosítás) használatbavételére, üzemeltetésére és fenntartására vízjogi üzemeltetési engedélyt, az engedély nélkül megvalósult vízi létesítményekre fennmaradási engedélyt adott.

A határozat ellen a panaszos jogi képviselője útján 2011. december 5-én fellebbezést nyújtott be, melyet a felügyelőség 2012. február 24-én terjesztett fel a főfelügyelőségre.

A panaszos a fellebbezésben kérte a 2009. május 19-én kelt vízjogi üzemeltetési és fennmaradási engedély, valamint az ennek alapját képező 2835-19/2008. számú vízjogi létesítési engedély visszavonását, mivel őt – mint a határozatokkal érintett Miskolc I. kerület 0872 hrsz. alatti ingatlan tulajdonosát – kihagyták a kézbesítettek sorából. A panaszos nem értesült a határozatokról, így hozzájárulását sem adta, adhatta az ingatlanán bármilyen létesítmény fennmaradásához.

A jogi képviselő két alkalommal 2012. május 7-én és 2012. június 12-én elektronikus úton érdeklődött az ügy állásáról a Főfelügyelőségen és személyes találkozásra kért lehetőséget, ahol a „várható fejleményekről” szeretett volna tájékoztatást kapni.

A főfelügyelőség 2012. július 3-án 14/1497-5/2012. számú levélben tájékoztatta a jogi képviselőt az iratbetekintési jog gyakorlásának lehetőségéről, továbbá arról, hogy mivel a Főfelügyelőség másodfokú eljárása folyamatban van, így az ügyről további felvilágosítás nem adható.

A panaszos jogi képviselőjével 2012. július 18-án megjelent a Főfelügyelőség ügyfélszolgálati irodáján, ahol biztosították számukra a tárgyi ügy irataiba történő betekintést, továbbá a kért iratokról másolatot készítettek. Az iratbetekintésről jegyzőkönyv készült.

A jegyzőkönyv tanúsága szerint a panaszos és jogi képviselője kérte az Auchan Magyarország Kft. által a Főfelügyelőségnek címzett 2012. január 30. napján kelt levél mellékleteinek beszerzését, mivel azok álláspontjuk szerint az ügy elbírálása szempontjából döntő jelentőségűek lehetnek. A jegyzőkönyvben rögzítették, hogy a mellékletek megérkezése után ismételen konzultációt kérnek. A jogi képviselő levele szerint erre azért volt szükség, mert az iratbetekintés során az ügyintézők arról tájékoztatták, hogy felvilágosítást csak külön díj ellenében konzultációs eljárás keretén belül óránként 6.000, - Ft-ért adhatnak.

A jogi képviselő 2012. szeptember 18-án levélben ismét a Főfelügyelőséghez fordult és tájékoztatást kért arról, hogy beszerezték-e a mellékleteket, illetőleg milyen intézkedésre került sor az eltelt két hónap során. 2012. október 24-én a jogi képviselő újabb megkeresésben személyes konzultáció megtartását, továbbá iratok elektronikus úton történő megküldését kérte.

A Főfelügyelőség 2012. november 22-én küldött 14/1497-13/2012. számú levélben tájékoztatta a jogi képviselőt arról, hogy az ügyfél, illetve meghatalmazottja iratbetekintési jogát előre egyeztetett időpontban az eljárás bármely szakaszában gyakorolhatja, valamint arról, hogy a kért iratok elektronikus úton történő megküldésére nincs lehetőség, azok a Főfelügyelőség hivatalos helyiségében megtekinthetők, azokról másolat kérhető.

A Főfelügyelőség 2012. november 30-án kelt 14/1497-14/2012. számú határozatával a fellebbezést elbírálta és december elsején postázta az elsőfokú hatóságnak.

A jogi képviselő 2012. december 4-én e-mail-ben időpontot kért iratbetekintésre és konzultációra. Beadványára a Főfelügyelőség tájékoztatta arról, hogy a másodfokú hatósági eljárás lezárult, a döntés meghozatalát követően az eljárás iratait a Főfelügyelőség a Felügyelőség részére visszaküldte.

A Főigazgató tájékoztató levele zárásaként megállapította, hogy „a Főfelügyelőség tárgyi ügyben az ügyintézési határidőt nem tudta tartani, azonban ez az eljárási szabálysértés az ügy érdemére nem hatott ki.” A Főigazgató a panaszbeadványt nem tartotta megalapozottnak, mert a Főfelügyelőség konzultációs díj megfizetését nem kérte az ügyféltől, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) vonatkozó szabályai alapján járt el az iratbetekintési kérelmekkel kapcsolatban.

### **Érintett alkotmányos jogok**

– A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)*

– Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége: *„Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” (Alaptörvény I. 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.” (Alaptörvény XXIV. cikk)*

### **Alkalmazott jogszabály**

– A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény

## **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 (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. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosza 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 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 jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás 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.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup>

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 alapvetet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már expressis verbis tartalmazza a tisztességes eljáráshoz 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*. A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.<sup>3</sup> 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.*

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

1. A főigazgató tájékoztatása szerint, a panaszos jogi képviselője útján 2011. december 5-én nyújtotta be fellebbezését a felügyelőség 2009. május 19-én kelt 1110-4/2009. számú határozatával szemben, és ezt a felügyelőség 2012. február 24-én terjesztette fel a főfelügyelőségre.

A Ket. 102. § (3) bekezdés értelmében *az elkésett fellebbezést*, a fellebbezésre nem jogosulttól származó fellebbezést, valamint az önálló fellebbezéssel meg nem támadható végzés ellen irányuló fellebbezést *az első fokú döntést hozó hatóság érdemi vizsgálat nélkül elutasítja.*

A felügyelőség a fellebbezést nem utasította el, hanem 2011. december 20-án tájékoztatta arról az Auchan Magyarország Kft.-t, amely azzal a kéressel fordult a felügyelőséghez, hogy küldjék meg részükre a benyújtott iratot, mert nyilatkozatot kívánnak előterjeszteni azzal kapcsolatban. Az Auchan Magyarország Kft. 2012. január 30-án kelt nyilatkozata szerint a panaszos mindvégig tudott a gát megépüléséről, a gát építési munkáinak végzéséhez és az üzembe helyezéshez mind szóban, mind írásban és külön az engedélyeztetési eljárásban is írásban kifejezetten hozzájárult.

A Ket. 102. § (5) bekezdés kimondja, hogy az első fokú döntést hozó hatóság a fellebbezést a fellebbezési határidő leteltétől számított *nyolc* – szakhatóság közreműködése esetén tizenöt – *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.

A felterjesztő irat tanúsága szerint a felügyelőség azon álláspontra helyezkedett, hogy a panaszos a határozat ellen a törvényes határidőn belül nyújtotta be jogorvoslati kérelmét, ezért a 2011. december 5-én benyújtott fellebbezést 2012. február 24-én felterjesztette a főfelügyelőségre.

Látható, hogy a felügyelőség közel 3 hónap múlva, tehát a Ket.-ben megállapított határidőhöz képest jelentős késedelemmel terjesztette fel a jogorvoslati kérelmet a másodfokú hatósághoz.

A fentiekben leírtak alapján megállapítottam, hogy *a felügyelőség igazgatója – tekintettel arra, hogy a Ket-ben meghatározott felterjesztési kötelezettségének határidőn belül nem tett eleget – a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.*

2. A Ket. 104. §-a szabályozza a fellebbezési eljárást. Eszerint ha a fellebbezésnek megfelelően a hatóság a döntését nem módosítja, vagy nem vonja vissza, a fellebbezésről az annak elbírálására jogosult hatóság dönt. A másodfokú döntést hozó hatóság beszerzi a másodfokú eljárásban kijelölt szakhatóság állásfoglalását. Ha a fellebbezés nem érinti az elsőfokú szakhatóság állásfoglalását, a másodfokú döntést hozó hatóság mellőzi a szakhatóság megkeresését. Ha törvény vagy kormányrendelet a másodfokú eljárásban szakhatóságot nem jelöl ki, a hatóság maga dönt a fellebbezésnek a szakhatósági állásfoglalás ellen irányuló részében is. A másodfokú döntést hozó hatóság a sérelmezett döntést, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálja; ennek során nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz.

A Ket. 33. § (1) bekezdése<sup>4</sup> alapján a közigazgatási hatósági ügy általános ügyintézési

határideje 30 nap, melyet ugyanezen szakasz (7) bekezdése alapján az eljáró hatóság vezetője – ha azt jogszabály nem zárja ki – a határidő letelte előtt kivételesen indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb harminc, egyes meghatározott esetekben legfeljebb tizenöt nappal meghosszabbíthat. A végzésben a határidő-hosszabbítás indokait kifejezetten meg kell jelölni.

Jelen ügyben a rendelkezésemre bocsátott iratokból megállapítható, hogy a felügyelőség fellebbezést felterjesztő iratát a főfelügyelőségen 2012. március 2-án iktatták és a fellebbezést elbíráló határozatot a főfelügyelőség 2012. november 30-án hozta meg. A másodfokú hatóság eljárása kilenc hónapig tartott.

Sem a megküldött iratokból, sem a főigazgató tájékoztató leveléből nem derül ki, hogy mi volt az oka annak, hogy a főfelügyelőség többszörösen túllépte a Ket.-ben meghatározott ügyintézési határidőt. A másodfokú hatóság vezetője az ügyintézési határidőt nem hosszabbította meg és a főfelügyelőség a fellebbezési eljárás során egyetlen szakhatóságot sem keresett meg.

*A fentiek alapján megállapítottam, hogy a főfelügyelőség főigazgatója – tekintettel arra, hogy a Ket. alapján fennálló hatáskörében és jogszabályokból fakadó eljárási és döntési kötelezettségének a Ket.-ben meghatározott ügyintézési határidőn belül nem tett eleget – a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.*

3. A Ket. 33/A. (1) bekezdése kimondja, 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. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése szerint az összeget a hatóság saját költségvetése terhére a fizetési kötelezettséget megállapító döntés jogerössé válásától számított nyolc napon belül fizeti vissza az ügyfél számára, illetve fizeti meg a központi költségvetésnek.

Tekintettel arra, hogy a főfelügyelőség jelen ügyben többszörösen túllépte az ügyintézési határidőt, illeték visszafizetési kötelezettsége keletkezett. A rendelkezésemre álló dokumentumok szerint a főfelügyelőség nem hozott döntést a visszafizetési kötelezettségéről és nem fizette vissza a fellebbezőnek az illetéket.

*A fentiek alapján megállapítottam, hogy a főfelügyelőség főigazgatója – tekintettel arra, hogy a Ket. alapján fennálló hatáskörében és jogszabályból fakadó döntési és fizetési kötelezettségének a Ket.-ben meghatározott határidőn belül nem tett eleget – a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.*

### **Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság bekövetkezte lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján

– *felhívom* a felügyelőség igazgatóját, hogy a jövőben fordítson kiemelt figyelmet a beérkező fellebbezések jogszerű és határidőben történő felterjesztésére, és

– *felhívom* a főfelügyelőség főigazgatóját, hogy hozzon érdemi döntést, teljesítse a Ket. 33/A. §-ban foglaltaknak megfelelően a fellebbezőnek történő illeték visszafizetési kötelezettségét, továbbá a jövőben fordítson különös figyelmet a jogorvoslati kérelmekkel kapcsolatos eljárás jogszerűségére, valamint arra, hogy az irányítása alá rendelt szervezet a hatósági eljárása során maradéktalanul tartsa be a Ket.-ben előírt valamennyi törvényes ügyintézési határidőt.

Budapest, 2013. március

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Melléklet: Lábjegyzet**

<sup>1</sup> 2/1995. (XII. 15.) AB határozat

<sup>2</sup> 75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 33. § (1) A határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az (5) bekezdésben meghatározott időponttól számított harminc napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. ... (5) Az ügyintézési határidő a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő napon, hivatalbóli eljárás esetén az első eljárási cselekmény elvégzésének napján kezdődik. (...)

## **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-8334/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

### **Az eljárás megindítása**

A panaszos az ingatlan elé tervezett buszmegálló kialakítását és az engedélyező megyei közlekedési hatóság eljárását kifogásolta. A beadvány szerint a kivitelezés alatt álló buszmegálló tervezésekor nem vették figyelembe az ingatlan kapubejáróját, így a panaszos álláspontja szerint a megálló akadályozza az ingatlanára történő bejutását, az nem felel meg a jogszabályi előírásoknak. Sérelmezte, hogy a közlekedési hatóság az eljárás megindulásáról szóló értesítést és az engedélyező határozatot a részére nem kézbesítette – azt csak közhírré tette – megfosztva így őt érdekei érvényesítésétől és a jogorvoslat lehetőségétől.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült 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.

### **Érintett alapvető jogok és alapelvek**

- *a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bek.: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)*
- *a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.: „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) bek.: „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 (a továbbiakban: Ket.);
- az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló 15/2000. (XI. 16.) KöViM rendelet (a továbbiakban: KöViMr.);
  - az utak forgalomszabályozásáról és a közúti jelzések elhelyezéséről szóló 20/1984. (XII. 21.) KM rendelet (a továbbiakban: KMr.).

## **A megállapított tényállás**

1. A beadványban foglaltak vizsgálata érdekében a Csongrád Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelőségétől (a továbbiakban: Felügyelőség) tájékoztatást és az ügyben keletkezett iratok másolatainak megküldését kértem.

A Szegedi Kistérség Többcélú Társulása (a továbbiakban: Társulás) 2009. november 30-án nyújtott be engedély kérelmet a Felügyelőség jogelődjéhez, a Nemzeti Közlekedési Hatóság Dél-Alföldi Regionális Igazgatóságához (a továbbiakban: Igazgatóság), amelyben a Szeged város közigazgatási területén az 5408. és az 5405. jelű utak mellett autóbusz megállóhelyek felújítására, fejlesztésére (autóbuszöblök kiépítésére) kért engedélyt.

Az Igazgatóság az útépitési engedélyezési eljárás megindításáról hirdetményt<sup>1</sup> tett közzé, majd a hiányzó dokumentáció becsatolására előírt hiánypótlási határidőt a Társulat kérelmére többször meghosszabbította.<sup>2</sup>

A hiányok pótlását követően az eljáró hatóság 2010. szeptemberében hirdetményben<sup>3</sup> értesítette az érdekelteket az útépitési engedélyezési eljárás megindításáról és a folyó hó 20-ai helyszíni szemléről.

Az Igazgatóság az engedélyezési eljárásban 2010. december 20-án meghozta a DA/KA/130/29/2010. számú határozatát, amelyben Szeged város közigazgatási területére – a D/31/09. számú engedélyezési tervdokumentáció szerint – 17 db autóbusz öbl kiépítését engedélyezte, közte a panaszos ingatlana közelében a Szeged, Ipar dűlő (5408 jelű út 44+450 km szelvény) bal oldali autóbusz öbl és megállóhely kiépítését.

A Nemzeti Közlekedési Hatóság Dél-Alföldi Regionális Igazgatóság jogutódként eljáró Felügyelőség által hirdetményi úton<sup>4</sup> közölt fenti határozat ellen fellebbezést nem nyújtottak be, így az 2011. február 22-én jogerőre emelkedet és végrehajthatóvá vált.

Ezt követően a Társulás és a Magyar Közúti Nonprofit Zrt. Csongrád Megyei Igazgatósága (a továbbiakban: Közút Zrt.) kérelmére a Felügyelőség a DA/KA/250/9/2011. számú végzéssel kijavította a határozat egyik szelvény számát, továbbá jogutódlás miatt az építési engedélyes személyét módosította, így az engedély jogosultja a Közút Zrt. lett. A Felügyelőség az erről szóló döntést szintén hirdetményi úton közölte.

A Közút Zrt. és a Társulás a 2011. október 4-én érkezett közös kérelemben a jogutódlás újabb pontosítását és 6 db buszmegálló helyének a módosítását kérte. A helyszínmódosítás többek között az 5408. jelű út U-8 tervszámú (20. számú) buszmegállóját is érintette, így az a 44+450 km szelvényből a 44+414 km szelvénybe helyeződött át.

A módosítás következtében a Szeged, Ipar dűlői bal oldali autóbusz megállóhely már közvetlenül a panaszos lakóingatlana elé került.

A Felügyelőség az útépitési engedélytől való eltéréssel kapcsolatos eljárásról és annak megindításától hirdetményt nem tett közzé, az érintetteket egyéb módon nem értesítette.

A Felügyelőség 2012. január 24-én hozta meg a CS/UT/107/1/2012. számú határozatát, amelyben – többek között – az érintett autóbusz öbl és megállóhely helyét az 5408. j. út, 44+414 km szelvényére módosította és rendelkezett arról, hogy a kivitelezési munkát a D/6/11. számú engedélyezési tervdokumentáció szerint kell elvégezni. A közúti hatóság a döntését a CS/UT/107/2/2012. számú hirdetménnyel tette közzé, a határozat ellen fellebbezés nem került

benyújtásra, így azt a hatóság 2012. március 5-én jogerősítette.

A Felügyelőség az előzőeken túl arról tájékoztatott, hogy a kiépítések magánterületeket nem érintettek. A szomszédjogon érintett ingatlan tulajdonosok száma meghaladta a harmincat, ezért a KöViMr. előírásai<sup>5</sup> alapján kiértesítésükre nem postai, hanem hirdetményi úton került sor. Az eljárás megindításáról, a helyszíni szemle tartásáról, a kiépítést engedélyező határozat meghozataláról hirdetményi úton értesítették az érintetteket, amely a Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatánál és a hatóságnál kifüggesztésre került, az megjelent a Nemzeti Közlekedési Hatóság honlapján is.

Közölték azt is, hogy az autóbusz megállóhely helyének a kijelölése nem a közlekedési hatóság feladata, hanem a közút kezelő hatáskörébe tartozik. Az engedélyezési eljárás során a közlekedési hatóság azt vizsgálja, hogy az adott helyen a megállóhely (autóbuszöböl, megállóhelyi járdasziget) az érvényes jogszabályoknak és útügyi műszaki előírásoknak megfelelően kialakítható-e. Ha megfelel, akkor a közlekedési létesítmény megépítését engedélyezi.

A 2011 februárjában, illetve 2012 márciusában lezárult eljárások során nem volt tudomásuk ellenérdekű ügyfélről. Erről 2012 októberében – a kivitelezési munkálatok megkezdését követően – telefonon értesültek, a panaszos ezt követően levélben is benyújtotta kifogásait. Az ügyben 2012. november 6-án helyszíni szemlét tartottak. Annak során azt állapították meg, hogy az autóbuszöböl megállóhelyi járdaszigete (peron) nem esik bele a panaszos ingatlanának kapubejárójába. Az ingatlan az öböl kihajtóágán keresztül akadálytalanul megközelíthető. Erről a panaszost 2012. november 12-én tájékoztatták.

A Felügyelőség tájékoztatott arról is, hogy a közlekedési létesítmények döntően vonalas létesítmények, általában sok érintettel. Amennyiben a közlekedési létesítmény idegen területet is érint, úgy az ingatlan tulajdonosok minden esetben személyre szóló értesítéseket kapnak, míg a szomszédjogon vagy útsatlakozással érintettek – amennyiben számuk meghaladja a KöViMr. által előírtakat – csak hirdetményi úton értesülnek. A hirdetmények kifüggesztésre kerülnek az önkormányzatnál, a hatóságnál és felkerülnek a Nemzeti Közlekedési Hatóság honlapjára.

Jelezték, hogy a közlekedési hatóság az engedélyezés során felmerült bármilyen problémára az engedélyes, a tervező és az érintett bevonásával igyekszik megoldást találni. Kötelezésre csak jogszabálytól történő eltérés esetén van lehetőségük. Jelen ügyben, amikor a hatóság a panaszról tudomást szerzett, kérte az engedélyest, hogy egyeztessen a panaszossal, amire az engedélyes tájékoztatása szerint sor került.

Végezetül arról tájékoztattak, hogy válaszuk idején a létesítmény kivitelezése még folyamatban van. A panaszos ingatlana a kivitelezés alatt is szabályosan megközelíthető. Amennyiben a megközelítéssel kapcsolatos vita a megállóhely forgalomba helyezéséig nem rendeződik, úgy azt a forgalomba helyezési eljárás során a közlekedési hatóság vizsgálni fogja, és megteszi a szükséges intézkedéseket, ellenőrzéseket.

**2.** A panasz kapcsán megkeresett Közút Zrt. arról tájékoztatott, hogy a kérdéses buszöböl a „Szeged agglomerációjának és az ahhoz kapcsolódó települések közösségi közlekedésének fejlesztése” című DAOP-3.2.1/A-09-2009-0002 azonosító számú pályázat keretében valósul meg. A projekt előkészítését a Társulás végezte, ami a kiviteli tervek elkészítését és az építési engedélyek beszerzését is magában foglalta, így azokban a Társulás az illetékes. A tervezett autóbusz megállóhelyek többsége önkormányzati, kisebb része állami kezelésű utak mellett található. Az építetői jogkör gyakorlására vonatkozó jogszabályi előírások miatt azoknál az autóbusz öblöknél, amelyek állami kezelésű utak mellett lettek kialakítva, a Közút Zrt. bevonása szükséges a pályázat megvalósításához és e helyszínekre vonatkozó engedélyt át kellett írni a nevére.

Közölték azt is, hogy a megálló helyjelölésekor – bár közterületről van szó – a tervező egyeztet annak az ingatlan tulajdonosával ahová a tervezett létesítményt gondolja, így annak a véleményét megismeri. A buszmegállóhelyek létesítését általában mindenki támogatja, csak egy kikötése van, hogy az ne az Ő ingatlana előtt legyen.

Kérdésekre válaszolva jelezték, hogy *„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.”*

Tájékoztattak arról is, hogy a panaszolt létesítmény építése befejeződött. A kivitelezés során folyamatosan biztosították az ingatlanra történő behajtást. Véleményük szerint a megvalósított megállóhely nem akadályozza az ingatlanra történő behajtást. Számos hasonló jellegű műszaki megoldással lehet találkozni, ahol a telekre történő behajtás az autóbusz öböl kihajtó ágán keresztül történik. Sűrű beépítettségű környezetben az is előállhat, hogy a peronon keresztül kell a kapubejárást biztosítani.

**3.** Megkeresésemre a Társulás azt közölte, hogy a buszmegállókkal kapcsolatos tervezési folyamatot és engedélyezési eljárást nem a Társulás, hanem Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata (továbbiakban: Önkormányzat) bonyolította le. A Társulás a kistérségi önkormányzatok fejlesztési tervét összefogva a pályázó szervezet szerepét tölti be, ezért válaszukat az Önkormányzattal konzultálva alakították ki.

Tájékoztattak arról is, hogy a projekt közel 90 buszmegálló építését és korszerűsítését tartalmazza, amelyből 32 db Szeged közigazgatási területén található. A szegedi beruházás a tömegközlekedés fejlesztése mellett a közlekedésbiztonság növelését és az akadálymentes megközelíthetőséget célozza. Az érintett buszmegálló a beruházás előtt kiépítetlen volt, ezért a busz az úttesten állt meg, az utasok útpadkára szálltak le és fel, ami mind a gépjárművek, mind az utasok számára veszélyes volt, főleg a téli időszakban.

A pályázatot 2009-ben forráshiány miatt elutasították, majd 2010 végén váratlanul mégis támogatásban részesült. A pályázat benyújtása és a támogatási szerződés aláírása között eltelt 15 hónap miatt a projekt ütemezését és műszaki tartalmát felül kellett vizsgálni. Ekkor derült ki az is, hogy az ügyben érintett buszmegálló eredetileg tervezett helyére – amely a panaszos ingatlanától kb. 50 méterrel Szeged felé volt – az illetékes áramszolgáltató közvilágítási oszlopot helyezett, ezért kellett módosítani az eredeti terven. Ennek kapcsán hangsúlyozta a Társulás, hogy az áramszolgáltató korábban hozzájárult a beruházáshoz, azonban saját fejlesztése kapcsán erre nem volt tekintettel, velük előzetesen nem egyeztetett.

A módosítást igénylő beruházási elemek miatt került sor eltérési engedélyezési eljárás lefolytatására. Az Önkormányzat az eredeti tervezőt bízta meg az eltérések tervezési és előkészítő munkájával, aki a jogszabályok, a tömegközlekedési tapasztalatok és telekviszonyok figyelembevételével választotta ki az új helyszínt, megtervezte az új megállót, majd lefolytatta a közműegyveztetéseket, beszerezte a szükséges hozzájárulásokat, elkészített minden szükséges dokumentumot, többek között az érintettek listáját is, amelyen a panaszos is feltüntetésre került.

A válasz szerint a tervező tisztában volt azzal, hogy a módosított terveken a buszmegálló a panaszos kapubejárója elé került, azonban fontosabb szempont volt, hogy a buszöböl és peron egyrészt állami tulajdonban álló ingatlanra kerüljön, másrészt szabványos mérettel kialakítható legyen, ami az érintett szakaszon csak a panaszos ingatlana előtt volt megvalósítható, végül ez az a helyszín, amely a környező tanyás ingatlanoktól és gazdaságoktól még elfogadható távolságban van.

Jelezték továbbá, hogy a buszöbölök ingatlanok elé építése közlekedéstervezési és kivitelezési szempontból megoldható, amire főleg településeken belül, számtalan példa van. A

tervezés során a panaszos érdekeit annyiban vették figyelembe, hogy az ingatlanra történő szabad ki- és bejárás biztosított legyen. A beruházás alatt valóban akadályozva volt a panaszos az ingatlanra történő bejutásában, de ez elkerülhetetlen volt, és a kivitelező igyekezett a legrövidebb időn belül megszüntetni az akadályoztatást.

Álláspontjuk szerint a beruházás mindenben megfelel a jogszabályi előírásoknak. A buszmegálló áthelyezéséről az engedélyező hatósággal és minden olyan szervezettel egyeztettek, amellyel az engedélyezési eljárás lefolytatásához szükséges. Az előírtakon felüli egyeztetések lefolytatását az engedélyezési eljárással, a projektmegvalósítással és az önkormányzati működéssel járó adminisztratív tervek nem teszik lehetővé.

A beruházás megkezdését követően értesültek a panaszostól, hogy a tervezett beruházásról nem kapott értesítést. Az engedélyező hatóság részére a Társulás azonban megküldte az érintettek név és címjegyzékét – ami az engedélyezési dokumentáció kötelező része – így az értesítés a hatóság feladatköre.

Kérdésekre válaszolva közölték, tudomásuk volt és van arról, hogy amennyiben az érintett tulajdonosok száma meghaladja a harmincat, akkor a vonatkozó jogszabályi előírások alapján a közlekedési hatóság hirdetményi úton értesíti az érintetteket. Jelezték, hogy véleményük szerint *„ez 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.”*

A létesítmény kivitelezésének állása kapcsán jelezték, hogy az 2013. március 20-án befejeződött. A panaszos ingatlanra történő bejutása akadálytalan, azonban az alábbiakra hivatkozva kívánja a buszöböl és peron elbontását és áthelyezését: a) a meredekebbé vált kapulejáró akadályozza az ingatlanra történő be- és kijárást; b) a meredek bejáró a csapadékvizet a kerítés alá és az ingatlanára vezeti; c) a buszöböl miatt kapunyitás céljából gépjárművel nem lehet megállni az ingatlan előtt, mivel az veszélyes és sérti a KRESZ-t.

Közölték, hogy a megfogalmazott problémákat 4 helyszíni bejárás alkalmával is megvizsgálták a kivitelező és a panaszos jelenlétében, az elsőt részt vett a Felügyelőség és a Közút Zrt. képviselője is. Az ajánlott megoldási javaslatokat a panaszos nem fogadta el, a lehetséges kompromisszumokról nem sikerült megegyezni.

A felmerült problémákat legkésőbb 2013. június 30-ig úgy szeretnénk megoldani, hogy: 1) Ugyan a kapubejárók meredekségére nincs előírás, azonban a buszöböl kihajtó sávját részben visszabontják, és az ingatlan jobb megközelítése érdekében az eddig aszfaltozatlan kapubejárót leaszfaltozzák, ezzel az eredeti lejtést (11,75%) megközelítő lejtési viszonyok jönnek létre (12,3%) a jelenlegi 17% helyett. 2) A kapubejáró felső és alsó szakaszán folyókák lesznek, amelyek a csapadékvizet a peron végén található kavicsos szikkasztóba vezetik, ahogy a buszöbölről lefolyó vizet is. 3.) A panaszost a jogi szabályozásról tájékoztatták. A buszöbölben a kapunyitás idejére gépjárművel megállhat és várakozhat.

Hangsúlyozták továbbá, hogy a beruházás jogerős építési engedély birtokában, uniós támogatású projekt keretében épül. Ebből és a szoros határidőkből következően a beruházás leállítására és a buszöböl áthelyezésére nincs lehetőség, mert az engedély módosítása és az új közbeszerzési eljárás lebonyolítása minimum 6 hónapot venne igénybe. A buszöböl elbontása esetén a Társulás elvesztené a támogatás erre a beruházási elemre eső részét, a kár az Önkormányzatot terhelné, amelynek összege közel 3 millió forint lenne.

Végezetül arról tájékoztattak, hogy a panaszos birtokháborítás miatt birtokvédelmi pert indított az Önkormányzat ellen.

## **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.

A Felügyelőség az eljárás megindításáról az ügyfeleket nem értesítette, így a panaszos az engedély módosításáról nem értesült, ezért a jogorvoslati lehetősége nem volt biztosítva számára. 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**

**1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam.**

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette – többek között a 9/1992 (I. 30.) AB határozatban is – 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.”*

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.*

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 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.



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.*<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup>

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 Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon (...) intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”*

Az Alaptörvényben rögzített tisztességes eljáráshoz való jogot a Ket. több alapelvi<sup>9</sup> előírása is biztosítja. Így a 4. § (1) bekezdése szerint *„az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez (...) való jog (...)”*, míg az 1. § (2) bekezdése kimondja *„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”*, továbbá 5. § (1) bekezdése 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”*.

A Ket. előírásai alapján az eljárás megindításáról az ismert ügyfeleket a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell<sup>10</sup>, az csak meghatározott esetekben mellőzhető.<sup>11</sup>

A Ket. ügyféli értesítésre vonatkozó előterjesztői indokolása szerint *„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 tényállás szerint a közlekedési hatóság az érdemi döntéseit minden esetben hirdetményi úton közölte, de míg az Igazgatóság a 2009-ben megindult útépitési engedélyezési eljárásban az eljárás megindításáról az ügyfeleket kétszer is hirdetményben<sup>12</sup> értesítette, addig a 2011 szeptemberében indult, a korábbi határozattól való eltérés engedélyezésére irányuló eljárás megindulásáról – ami a korábbi jogerős döntésre tekintettel, új eljárásnak minősül – a Felügyelőség nem tett közzé hirdetményt.

Az útépitési engedélyezési eljárásokra vonatkozó ágazati szabályozás a fenti – 2009-2012 közötti – időszakban is számos esetben módosult, azonban a Kktv. az ügyféli kör és az értesítési szabályok vonatkozásában lényegében változatlanok tekinthetők.

A Kktv. 29/B. § (2) bekezdése<sup>13</sup> szerint: *Az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló külön jogszabályban meghatározott*

*a) engedélyezési eljárásokban ügyfélnek minősül az építető, a vagyongazdálkodó, a közművek tulajdonosa, kezelője, továbbá az ügyféli minőség vizsgálata nélkül azon személyek, mint, az ingatlan-tulajdonos, vagy az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használó, akinek ingatlana a hatásterületen fekszik,*

*b) 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, (...)*

*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.*

A korábbi határozattól történő eltérésre irányuló kérelmet 2011 szeptemberében nyújtották be, a vonatkozó eljárás kapcsán a KöViMr. 18. § (1) bekezdése azt írta elő, hogy „A jogerős építési engedélyben foglaltaktól, valamint az építési engedély mellékletét képező engedélyezési tervektől való eltérés engedélyezése iránti kérelemhez csatolni kell a módosítással érintett tervrészleteket és a 12. § (1) bekezdése szerinti mellékleteket.” Az idézett előírásokon túl a KöViMr. az eltérésre irányuló engedélyezési eljárással kapcsolatos egyéb speciális előírást nem tartalmaz.

Az előzőek alapján megállapítom, hogy a Felügyelőség az útépitési engedélytől való eltéréssel kapcsolatos eljárásának megindításáról – a Ket. és a Kktv. idevonatkozó előírásai ellenére – nem tett közzé hirdetményt.

A Ket. előterjesztői indokolása az ügyfél értesítése kapcsán hangsúlyozza, annak indoka, hogy az ügyfél tudjon róla, hogy őt érintő eljárás folyik valamelyik közigazgatási hatóságnál. Ez

az előírás azon túl, hogy a hatósági oldalán jelentkező eljárási kötelezettség, egyben alapjogi garancia az ügyfél szempontjából, hogy az eljárás során a jogai, jogos érdekei megfelelően érvényesülhessenek.

Az eljárás megindításáról szóló értesítés az előzőek szerint egyrészt biztosítja, hogy tudjon a hatóságnál folyó esetleg őt érintő eljárásról, másrészt ez nyitja meg számára a lehetőséget, hogy az eljárásban – ügyféli jogaival élve – érdekeit érvényesíthesse.

A tárgyi ügyben az értesítés elmaradásának különös súlya van. Az Igazgatóság a korábbi, szabályszerű hirdetményi értesítéssel lefolytatott eljárása ugyanis olyan jogerős, érdemi döntéssel zárult, amelyet a panaszos elfogadott, így alappal számíthatott arra, hogy a buszmegálló eszerint épül meg. Ehhez képest a Felügyelőség a korábbi határozattól való eltérésre irányuló eljárás megindítását nem tette közzé, azt a panaszos szempontjából előnytelenül módosította, és hirdetményben csak az erről szóló döntését közölte.

A Felügyelőség megkeresésemre adott válaszában arra hivatkozik, hogy az eljárások során nem volt tudomásuk ellenérdekű ügyfélről. Álláspontom szerint ez a Ket. 50. §-ában rögzített, a hatósági tényállás tisztázási kötelezettség megsértését jelzi, mert a panaszos az ipardűlői megállóhely kapcsán mind az eredeti, mind a módosított kérelemhez csatolt érintetti címjegyzéken<sup>14</sup> szerepelt (bár borkányi címmel), a megállóhely 44+450 km szelvényből történő áthelyezése pedig nyilvánvalóan ellenérdekelte teszi, hiszen emiatt kapubejárója az autóbuszöböl kihajtó ágába került.

Az előzőeken túlmenően, miközben az Igazgatóság az eredeti engedélyezési eljárásban – a KöViMr. 14. § (1) bekezdésére hivatkozva – helyszíni szemlét tartott, és erről az ügyfeleket hirdetményi úton is értesítette, addig az engedély módosítása során ezt a Felügyelőség nem tette meg.

Az előzőek alapján megállapítom, hogy a *Felügyelőség* az építési engedélyben foglaltaktól való eltérés engedélyezésére irányuló *eljárása során visszásságot okozott a tisztességes eljáráshoz való jog és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben.*

**2. 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 előzőekből kitűnően az eljárás megindításáról szóló hirdetmény elmaradása miatt nem jutott a panaszos tudomására, hogy a megállót a 44+450 km szelvény helyett a 44+414 km szelvénybe kívánják megépíteni, így ügyféli jogálláshoz kapcsolódó jogait nem tudta gyakorolni, attól a hatóság mulasztása megfosztotta.

Értesítés hiányában ugyanis nem várható el (nem biztosított), hogy az ügyfél jogait az adott hatóság eljárásában gyakorolja, nyomonkövesse annak alakulását és magát a döntést, annak kapcsán gyakorolja a jogorvoslathoz kapcsolódó alapvető jogait. A Ket. előterjesztői indoklására visszaútvalva, amennyiben az ügyfél nem tud az őt érintő eljárásról, akkor kérdésként merül fel, hogy miért kellene figyelnie egyáltalán a hatósági történéseket, döntéseket, másrészt mikor és melyik közigazgatási hatóságnál.

Erre figyelemmel a KöViMr. – a Felügyelőség hivatkozásával szemben – úgy rendelkezik, hogy amennyiben *az* ingatlantulajdonosok – akinek ingatlana az építési területtel közvetlenül határos vagy kapubejárója az úthoz csatlakozik – „száma a 30 főt meghaladja, az építési engedély hirdetményi úton is közölhető, ha az ügyfeleket az eljárás megindításáról is hirdetményi úton értesítették.”<sup>15</sup>

A 2012-ben hatályban lévő<sup>16</sup> jogszabályi előírás ugyan valóban lehetőséget adott nagyszámú ügyfél esetén a közlekedési hatóságnak, hogy a döntését hirdetményi úton közölje,

azonban erre csak abban az esetben kerülhetett sor, ha korábban az eljárás megindításáról szóló értesítés is ezen a módon történt.

Tekintettel arra, hogy az engedélytől való eltéréssel kapcsolatos eljárás megindításáról az ügyfeleket hirdetményi úton nem értesítették, a CS/UT/107/1/2012. számú határozat hirdetményi úton történő kézbesítése is visszásnak minősül, a panaszos irányába ezen a módon nem tekinthető közöltnek.

Megállapítom, hogy a *Felügyelőség eljárásában a döntés közlése visszásságot okozott a jogorvoslathoz való jog érvényesítésével összefüggésben is.*

Utalni szeretnék arra is, hogy a megkeresésemre adott válaszok alapján az időközben megváltozott<sup>17</sup> jogszabályi környezetet indokolt és szükséges áttekinteni, a jogorvoslattal, a hirdetményi értesítéssel kapcsolatban külön vizsgálatot lefolytatni, mert a jogi szabályozás<sup>18</sup> az ügyfelek jogorvoslathoz való jogát úgy korlátozza, hogy nem garantálja értesülésüket az eljárás megindulásáról, ami visszáság gyanúját veti fel.

**3.** A megkeresett szervek egybehangzó válasza szerint az autóbusz megállóhelyek helyének kijelölése nem a közlekedési hatóság feladata, hanem az eljárást kezdeményező közút kezelő hatáskörébe tartozik.

A tömegközlekedési járatok, így az autóbuszok megállóhelyei kijelölésének előírásait a KMr. mellékletének VII. fejezet 25. pontja tartalmazza. E szerint a lakott területen kívül, főútvonalon a forgalmi sávokon kívül, autóbusz-öbölben kötelező kialakítani a megállóhelyet (25.2. a) pont), ugyanakkor a 25.4. és 25.5. pontokban – a megállóhelyek kijelölésének tiltó rendelkezés között – nem található olyan előírás, amely a panaszos által kifogásolt esetben az elhelyezést tiltaná.

A megállóhely elhelyezése alapvetően a tervezési és szakmai szempontok által meghatározott kritériumoktól, az érintettek közötti megállapodástól függ, emiatt *az autóbusz megállóhelyek kijelölése olyan polgári jogi és szakmai kérdésnek minősül, amelyben nem foglalkozhat állást. Erre tekintettel a fent ismertetett megoldási javaslatokat sem értékelhetem.*

*Az ügy vizsgálata során tapasztaltak ismeretében megállapítom, hogy a Felügyelőség az engedélyben foglaltaktól való eltérés engedélyezésére irányuló eljárása során megsértette a panaszos tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való jogát, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.*

### **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszáság megszüntetése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Felügyelőség igazgatóját*, hogy a jelentésben rögzített szempontok szerint tett megállapításaim alapján vizsgálja felül az eljárását és a CS/UT/107/1/2012. számú határozatot a jogszabályi előírásoknak megfelelően közölje a panaszossal, továbbá a jövőben az útépitési engedélyezési eljárások soron a vonatkozó jogszabályi előírások maradéktalan betartásával járjon el.

Budapest, 2013. június

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Melléklet: Lábjegyzet**

<sup>1</sup> DA/KA/4901/2/2009. számon

<sup>2</sup> DA/KA/130/5/2010., DA/KA/130/7/2010., DA/KA/130/10/2010. és DA/KA/130/12/2010 számú végzések

<sup>3</sup> DA/KA/130/16/2010. számon

<sup>4</sup> DA/KA/250/0/2011. számon

<sup>5</sup> R. 14. és 16 §-ai

<sup>6</sup> Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.)

<sup>7</sup> 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.)

<sup>8</sup> Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám (40-41. o.)

<sup>9</sup> A Ket. 1-8. §-ának indokolása 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. (...) 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. 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.

<sup>10</sup> 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.”

<sup>11</sup> A Ket. 29. § (3) bekezdése szerint „Az értesítés csak akkor mellőzhető, ha a) az veszélyeztetné az eljárás eredményességét, b) az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül érdemben dönt, vagy a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, vagy az eljárást megszünteti, d) azt honvédelmi, nemzetbiztonsági, közbiztonsági okból jogszabály kizárja.”

<sup>12</sup> DA/KA/4901/2/2009. és DA/KA/130/16/2010. számon

<sup>13</sup> 2011. január 1-től hatályos előírása szerint.

<sup>14</sup> A KöViMr. 12. § (1) bekezdése szerint „Az építető az építési engedély iránti kérelméhez az alábbi mellékleteket köteles csatolni: (...) d) az érintett közművek, útkezelők, az érintett ingatlantulajdonosok, a közforgalom elől el nem zárt magánút esetében a tulajdonos(ok), továbbá egyéb érdekelték név- és címjegyzékét, (...)”.

<sup>15</sup> KöViMr. 16. § (2) bekezdés

<sup>16</sup> A KöViMr-t 2012. május 18-án hatályon kívül helyezte az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló 93/2012. (V. 10.) Korm. rendelet.

<sup>17</sup> Lásd előző lábjegyzetet.

<sup>18</sup> A Kktv. 29/B. § (5) bekezdés 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.”

## **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-8338/2012 számú ügyben**

Előadó: dr. Juhász Zoltán

### **Az eljárás megindítása**

A panaszos, mint végrehajtást kérő a végrehajtási ügyében eljáró önálló bírósági végrehajtó (a továbbiakban: végrehajtó) és a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara (a továbbiakban: Kamara) eljárását sérelmezte, részben azért, mert a végrehajtási eljárás nem vezetett teljes eredményre, részben azért, mert kérelmére, amelyben az eljáró végrehajtó elleni panaszt nyújtott be, a Kamara nem válaszolt.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, melynek keretében megkerestem az eljáró végrehajtót

és a Kamara elnökét.

### **Érintett alapvető jogok**

- a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelménye. „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) 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]

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.)
- a bírósági végrehajtói ügyvitelről és pénzkezelésről szóló 1/2002 (1.17.) IM rendelet (a továbbiakban: Vüsz)

### **Megállapított tényállás**

A rendelkezésre álló adatok és iratmásolatok alapján az alábbiak állapíthatók meg.

Panaszos mint végrehajtást kérő az eljárás kezdetén fizetendő előleget 2011. december 19.-én fizette meg. Ezt követően az alábbi intézkedések történtek:

2012. január 4.-én helyszíni eljárást végzett a végrehajtó ingófogalás céljából az adós cég cégkivonaton szereplő székhelyén, sikertelenül. 2012. február 9.-én újabb helyszíni eljárást végzett Gyálon, azon a címen, amit a panaszos a végrehajtási lapon megjelölt, bár ez a cégkivonaton sem székhelyként, sem telephelyként nincs feltüntetve, itt az eljárás szintén sikertelen volt. Adós cég a nyilvántartás szerint gépjármű tulajdonnal nem rendelkezik. Végrehajtó megkeresésére a Takarnet rendszer azt a választ adta, hogy a cégnek ingatlanulajdona nincsen. Panaszos bejelentett 2 ingatlant, mely tudomása szerint adósé, így erre vonatkozóan végrehajtó elküldte a végrehajtási jog bejegyzése iránti kérelmet az illetékes ingatlan-nyilvántartásért felelős hivatalnak, azonban azt elutasították, mivel adós az ingatlanokat 2011. 08. 05.-én illetve 2011. 10. 18.-án értékesítette. (A végrehajtási eljárás 2011. 12. 19.-én indult, tehát nem a végrehajtási eljárás késedelme miatt kerülhetett sor az elutasításra, illetve az ingatlanok értékesítésére). Adós cég cégkivonatan feltüntetett bankszámlaszámokra, illetve külön banki megkeresésekre kapott válaszok alapján végrehajtó birtokába került számlákra inkasszót adott ki a végrehajtó több alkalommal, a 35 napos sorba állítási határidő leteltével erre ismételen sor került. Ez az eljárási cselekmény részben eredményes volt, mivel 904.351 forint levonásra került. Ebből a végrehajtási költségek levonása után panaszos részére 694.298 forintot kiutalt a végrehajtó. Ez tartalmazta a panaszos által előlegként megfizetett 85.000 forint összeget is.

A végrehajtó tájékoztatása és a rendelkezésemre bocsátott iratmásolatok alapján megállapítható, hogy írásban és telefonon tartotta a kapcsolatot a panaszossal a végrehajtó.

A Kamara tájékoztatása szerint, amelyet a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium számára is megküldött az ott folyamatban lévő panaszeljáráásban, az alábbiak állapíthatók meg:

Az ügyben a végrehajtást kérő a Kamarához panaszbeadványt terjesztett elő, amely alapján az Országos Felügyeleti Tanács beszerezte a végrehajtási ügy iratait, és az ügyben eljáró helyettes önálló bírósági végrehajtó nyilatkozatát is. A rendelkezésre álló okiratokból az Országos Felügyeleti Tanács megállapította, hogy inkasszóból az ügyben 904.351. forint behajtása történt meg, amelyből a végrehajtást kérő részére a költségek levonása után a végrehajtó 694.298. forintot utalt át. Tekintettel arra, hogy az adósnak további lefoglalható vagyontárgyát nem sikerült fellelni, a végrehajtó megállapította, hogy az eljárás szünetel.

A panaszos Kamarához intézett panaszbeadványának elbírálásával összefüggésben a

Kamara állítása szerint 2012. 07. 11. napján személyesen vette át az Országos Felügyeleti Tanács tájékoztatását. A tájékoztatás utalt arra, hogy a végrehajtó a szükséges intézkedéseket megtette, a helyszíni eljárást lefolytatta, és megkísérelte az adós végrehajtás alá vonható vagyontárgyának felkutatását. Kitért arra is, hogy alapvetően téves a panaszos jogértelmezése, amely szerint az eredeti állapot visszaállítására az önálló bírósági végrehajtónak lenne jogosultsága. A Kamara szerint alapvetően téves a panaszos jogértelmezése abban a tekintetben is, hogy az adós társaság ügyvezetőjét kell a végrehajtónak olyan helyzetbe hoznia, hogy hitelt vegyen fel a tartozás kiegyenlítésére. A korlátolt felelősségű társaság tartozásáért ugyanis a tisztségviselő vagyonaival nem felel. Az a panaszosi előadás, hogy a követelése rendőri segítséggel lehetne behajtható, szintén teljes mértékben alaptalan, ugyanis a jogszabályok a rendőrség közreműködését meghatározott feltételekhez köti. A Kamara szerint a panaszosnak a számlakibocsátás hiányára tett utalása megalapozatlan. A rendelkezésre álló iratokból megállapíthatóan a végrehajtó a Vüsz szabályainak megfelelően járt el, amely természetesen számla kibocsátási kötelezettséget nem ír elő. Ugyanakkor a díjjegyzékben „befizetett költségrészként” a végrehajtást kérő által teljesített 85.000. forint befizetés feltüntetése szabályszerűen megtörtént.

A Kamara szerint a panaszos 2012 szeptemberében nem kérte ügyvéd jogi képviselője útján a végrehajtó fegyelmi felelősségre vonását, illetőleg a Kamara biztosítási alapjából a végrehajtó részéről elkövetett szakmai hibák miatt a fizetési meghagyásban szereplő összeg kifizetését. Az iratok között fellelhető dr. Bíró Krisztián ügyvéd beadványa, amelyben a jogi képviselő iratok megküldését kérte, és amely megkeresésnek a Kamara az Országos Felügyeleti Tanácsa útján eleget tett.

### **A vizsgálat megállapításai**

**I.** 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.) határozza meg.

Az Ajbt. 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 (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) bekezdésének k) pontja értelmében az Ajbt. alkalmazásában az önálló bírósági végrehajtó és a törvényszéki végrehajtó hatóságnak minősül, így az ő működésükre kiterjed hatásköröm. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének d) pontja alapján kiterjed hatásköröm a Kamara vizsgálatára is.

Az azonban figyelemmel az Ajbt. 18. § (7) bekezdésére, mely szerint az alapvető jogok biztosára 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, tekintetbe kell venni a következőket is: Mivel bírósági végrehajtási eljárásban a végrehajtó intézkedése ellen a bírósághoz lehet fordulni végrehajtási kifogással, ezért a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabály megfelelő értelmezésével (analógia) jár el az országgyűlési biztos. Ennek értelmében csak az önálló bírósági végrehajtó, valamint a megyei bírósági végrehajtó eljárását vizsgálja (a 2001. évi Obtv. módosítás óta), kivéve az olyan kérdést vagy kérdéseket, amelyekre nézve bírósági eljárás van folyamatban, illetve amelyben a bíróság már érdemben döntött, valamint azokat a kérdéseket, melyek a bíróság hatáskörébe tartoznak.

A végrehajtó a bírósági végrehajtási eljárás folyamán, a végrehajtási cselekmények

foganatosítása során a bíróság rendelkezései, valamint a megadott adatok alapján jár el. A bíróság döntését, rendelkezéseit nem vonhatja kétségbe. A bíróság döntései ellen a bírósági eljárás keretében meglévő eszközökkel lehet élni (pl.: ellentmondás, fellebbezés, perújítás, felülvizsgálat).

**II.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jobbiztonság. A jobbiztonság 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 jobbiztonság 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 jobbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jobbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jobbiztonság követelménye szempontjából az eljárási garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jobbiztonság követelményéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jobbiztonság szenved sérelmet. [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. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

*A tisztességes eljáráshoz való jog* – noha az Alaptörvény szövegezése némileg eltérő, tartalmilag azonban változatlan az Alkotmányhoz képest – 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]. Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a tisztességes eljáráshoz 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 tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*

**III.** Az érintett végrehajtónak követnie kell a bírósági végrehajtásról szóló a Vht.-ban és a Vüsz.-ben előírt szabályokat. Ennek megfelelően, amennyiben a rendelkezésre álló adatok nem elegendőek az adós lakóhelyének, fellelhető vagyonának, illetve jövedelemforrásának felderítésére, megkereséseket ad ki. A szükséghez képest kell megkeresni földhivatalt, cégbíróságot, okmányirodát, társadalombiztosítási szervet, pénzügyintézetet. A végrehajtó minden esetben a hivatalos és hatályos (vagy annak tekintendő), s rendelkezésre álló nyilvántartások alapján járhat el. A végrehajtó a szükséghez képest ad ki megkereséseket, így például valószínűsíteni kell, hogy mely pénzügyintézeteknél rendelkezhet az adós folyószámlával. Abban az esetben, ha ezek a megkeresések nem vezetnek eredményre, az érintett végrehajtó nem tudja tovább folytatni az eljárást, hiszen fellelhető jövedelem vagy vagyon hiányában a végrehajtás nem valószínűsíthető meg, ilyenkor a Vht. 52. §-a értelmében az eljárás szünetel. Az eljárás folytatása ilyen esetben csak akkor várható, ha olyan információ merül fel, amely reményt ad valamilyen vagyontárgy vagy jövedelem végrehajtására. A végrehajtó nyomozati cselekményeket nem



folytathat, arra nem rendelkezik hatáskörrel. A Vüsz. 23. § (1) bekezdése az ügyintézés sorrendjéről rendelkezve úgy szabályoz, hogy az egyes végrehajtási cselekményeket a végrehajtó az ügyek érkezésének sorrendjében köteles teljesíteni. Ha a végrehajtó a hatályos jogszabályoknak megfelelően járt el, nincs alap alkotmányos visszásság megállapítására, mivel semmilyen jogszabályi rendelkezés nem tudja garantálni egy végrehajtási eljárás eredményességét minden esetre nézve, ez az Alaptörvény egyetlen rendelkezéséből, illetve az alkotmányosság követelményéből sem vezethető le. Ugyanakkor a bírósági végrehajtás rendszere jelentős fejlesztésre szorul, hatékonyságának növelése elengedhetetlen. Ez a megállapítás hangsúlyosan szerepelt az Országgyűlés számára készített 2006. évi országgyűlési biztosi beszámolóban is. Sajnálatos módon, egyelőre, számottevő lépések nem történtek ezen a területen.

A Kamara állításait részben iratmásokkal alátámasztotta, részben olyan állításokat tett, amelyeket csak alakszerű bizonyítási eljárás keretében lehetne ütköztetni a panaszos állításaival, melyre bírósági eljárás keretében van csak mód.

A tényállás megállapításáról szóló részben ismertetettek szerint és a rendelkezésekre álló adatok és iratmások alapján megállapítható, hogy az eljáró végrehajtó a hatályos jogszabályoknak megfelelően járt el, nem találtam alapot arra, hogy alapvető joggal összefüggő visszásságot, vagy annak veszélyét, állapítsam meg, ezért – tekintettel az ismertetett hatáskörökre vonatkozó szabályokra is – további intézkedéseket nem tehetek.

### **Intézkedésem**

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, azt külön intézkedés kezdeményezése nélkül zártam le.

Budapest, 2013. március

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-8364/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Kéri Szilvia

### **Az eljárás megindítása**

A panaszos szerint a települési szilárdhulladék-szállításra vonatkozó önkormányzati rendeletnek az időlegesen használt és az üdülőingatlanokra vonatkozó rendelkezéseit Balatonszemes-Balatonőszöd Községek Körjegyzősége (a továbbiakban: Körjegyzőség) és az AVE Zöldfok Zrt. – Siófoki Kommunális Divízió (a továbbiakban: Közszolgáltató) nem megfelelően alkalmazza a gyakorlatban. Álláspontja szerint a rendelet szabályai alapján a Hullám Üdülőkamp II. sz. Társasház a szemétszállítási díjat az üdülőingatlanokra vonatkozóan megállapított szabályok szerint az év meghatározott időszakára kell, hogy fizesse. A Körjegyzőség és a Közszolgáltató álláspontja szerint azonban, mivel a társasházi lakások lakóingatlanokként vannak bejegyezve, nem alkalmazható a szezonális, csak az éves szemétszállítási díj.

A panasz alapján a Körjegyzőség és a Közszolgáltató gyakorlatát illetően felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelmény sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam. A vizsgálat során megkerestem a Körjegyzőséget és a Közszolgáltatót.

### **Az érintett alapvető jogok és értékek**

- a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- 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.”).

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.)
- a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Ht.)
- a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet)
- Balatonöszöd Község képviselő-testületének a helyi környezet védelméről, a közterületek és ingatlanok rendjéről, a település tisztaságáról szóló 3/2002. (I. 24.) számú rendelete (a továbbiakban: 3/2002. (I. 24.) számú rendelet)

### **A megállapított tényállás**

A 3/2002. (I. 24.) számú rendelet 14. §-a szerint üdülőterületen, üdülési szezonban – április 15-től – szeptember 15-ig – a szolgáltató, a rendelet 1. számú melléklete szerinti közterületi jegyzék, és a közszolgáltatási szerződés alapján, heti egy alkalommal gondoskodik a háztartási hulladék elszállításáról. Szeptember 16-tól április 15-ig a rendszeres szolgáltatás az üdülőterületen szünetel. A szolgáltató és a szolgáltatást igénybe vevő ettől eltérő időszakokra külön szerződést köthet. Egyebekben a szolgáltató és az ingatlan használója, illetve tulajdonosa között a közszolgáltatási szerződés ráutaló magatartással (a szolgáltatás igénybevételével) jön létre.

Az 1. sz. melléklet szerint az üdülőövezet az, ami „nem lakott belterület”. A közszolgáltató a közszolgáltatást rendszeresen köteles ellátni a közterületi jegyzéken szereplő utcákban. Az egyes ingatlanfajtákra vonatkozó speciális szabályokat a 2. sz. melléklet tartalmazza. A közterületi jegyzék felsorolja a panasszal érintett Hullám utcát is. A jegyzékhez az alábbi magyarázat tartozik: *„A fenti közterületjegyzéken szereplő utcák 7-es főközlekedési úttól délre döntően családi lakóházak övezet, ezért e részre a családi lakóingatlanokra vonatkozó szabályok, míg a 7-es és vasút között vegyes, a vasút és Balaton között körülhatárolt részei üdülőövezetnek minősülnek, az övezeteken belül azonban az ingatlanok funkciója eltérő lehet. A szállítás szempontjából az ingatlan használat az irányadó, melyről az önkormányzat hivatala az éves felülvizsgálat eredményeként tételes listát bocsát a szolgáltató rendelkezésére, amely alapja a szolgáltatónak fizetendő szolgáltatási díj megállapításának.”*

Speciális szabályként a 2. sz. melléklet annyit tartalmaz, hogy „nyaraló lakosok” esetén a díj mértéke eltér az állandó lakosok esetében fizetendő díjtól.

A panaszos vitatja a Közszolgáltató azon gyakorlatát, amely szerint a 2012. évtől kezdődően nem az üdülőterületre megállapított speciális szabály alapján számláz a Hullám Üdülőkör II.sz. Társasházra vonatkozóan. Álláspontja szerint a Társasház az ingatlan használat alapján az üdülőövezetre vonatkozó szabályok hatálya alá tartozik, mivel az ingatlantulajdonosok nem laknak ott életvitelszerűen, állandó lakcímmel sem rendelkeznek.

A tényállás szerint a Társasház közös képviselője 56 lakóingatlan részére 2012. március 20-án küldött e-mailben megrendelte a szolgáltatást a Közszolgáltatónál 2012.01.01-2012.12.31-

ig tartó időszakra (évi 52 alkalomra) vonatkozóan, heti egy alkalommal történő szállításra, 60 literes edényzetre. Ezt követően a közös képviselő 2012.06.05-én a Körjegyzőséghez fordult és kérte, hogy a Társasház üdülő tulajdonosai részére a személyszállítást szüneteltesse a szolgáltató minden év január-március és október-december hónapokra vonatkozóan. A Körjegyzőség válasza szerint a 3/2002. (I. 24.) számú rendelet 14. § (2) pontja értelmében szeptember 16-tól április 15-ig üdülőterületen a rendszeres szolgáltatás szünetel, így a Társasháznak lehetősége van az arányos időszakra szóló díjfizetést igénybe venni.

A Körjegyzőség válaszát és az időarányos fizetésre vonatkozó kérelmet a közös képviselő továbbította a Közszolgáltató részére. Kérte, hogy a 2012. évre vonatkozóan az addig kiállított számlákat a szüneteltetésre vonatkozó kérelem alapján vizsgálja felül, illetve a 2013. évre vonatkozóan évi 26 alkalomra rendelte meg a közszolgáltatást. A Közszolgáltató válaszában elutasította a kérelmet, tekintettel arra, hogy az önkormányzattól 2012. évben kapott tájékoztatás és a Körjegyzőséggel történt adategyeztetés alapján az ingatlan lakóház, így az éves személyszállítási díjat szükséges megfizetni, függetlenül attól, hogy az ingatlan üdülőterületen helyezkedik el. Ezért a Közszolgáltató a nyilvántartását nem tudja a kérelemnek megfelelően módosítani. Ezt követően a közös képviselő újból a Körjegyzőséghez fordult annak érdekében, hogy az a Társasházról kiadott tételes listát módosítsa, tekintettel a rendelet szabályaira, amely az ingatlan használata alapján sorolja be az ingatlanokat az éves vagy szezonális közszolgáltatási kategóriákba. A Körjegyzőség arról tájékoztatta a közös képviselőt, hogy az egy helyrajzi számon lévő társasházak a település rendezési tervében lakóházak, a településrész övezeti besorolása lakóövezet, lakóházra kaptak építési és használatbavételi engedélyt. Tájékoztatta az övezeti besorolás megváltoztatásának menetéről, és arról, hogy a lakóingatlan rendeltetés módosítását az ingatlan-nyilvántartást vezető hatóságtól lehet kérni. Ezen módosítások esetén lehetséges a szezonális közszolgáltatás megrendelése.

A Körjegyzőségnek a részemre küldött tájékoztatása szerint a közszolgáltatás állandó vagy időszakos (üdülőkre) vonatkozó igénybevitelére a szerint került sor, hogy az adott ingatlan milyen rendeltetésű az ingatlan-nyilvántartásban. A közszolgáltatási szerződéseknél az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett és nyilvános adatok alapján készült a szolgáltatónál egy olyan lista, amely külön tartalmazza a családi lakóházakat, amelyeknél a szolgáltatás egész éven át történik, míg külön jegyzéken szerepelnek azok az ingatlanok, amelyek használata időszakos jellegű. A közhiteles ingatlan-nyilvántartás szerinti minősítés szerint fizetik az ügyfelek a díjat. Tájékoztattam még az építményadó és a lakó- és üdülőövezetek szabályairól.

A Közszolgáltató válaszában felhívta a figyelmet arra, hogy a személyszállítási közszolgáltatást kötelező megszervezni, az ingatlan tulajdonos részéről pedig kötelező az igénybevitel. Hivatkozott a közös képviselő 2012. március 20-án kelt megrendelésére, amely szerint a 2012. évben egész évre kérte a közszolgáltatást. Álláspontjuk szerint az ingatlanok besorolására nézve az ingatlan-nyilvántartás adatait kell alkalmazni, ez alapján állította össze a Közszolgáltató a nyilvántartását. Az adatokat az ingatlan tulajdonos vagy az önkormányzat közli a Közszolgáltatóval. A rendeletben előírt éves önkormányzati lista készítéséről a Közszolgáltató elmondta, hogy az önkormányzat a közszolgáltatási jogviszony keletkezésekor a Közszolgáltató rendelkezésére bocsátotta az adatokat, a változások átvezetésére csak részben kerül sor az önkormányzat adatközlésére, általában az ingatlantulajdonosok bejelentése alapján kerülnek rögzítésre az újonnan létesült ingatlanok. Nincs arról szó, hogy az önkormányzat minden évben készít egy frissített listát, amely abból következik, hogy az ingatlan-nyilvántartásban ritkán kerül sor módosításra az ingatlan minősítésére vonatkozóan. Tájékoztattam, hogy a Hullám Üdülőkert a vasút és a Balaton között található területen fekszik. Meglátása szerint a Társasház a jogszabályok alapján éves díjfizetésre kötelezett.

## **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 konkrét vizsgálattal összefüggésben az AVE Zöldfok Zrt. - Siófoki Kommunális Divízió az ombudsman által vizsgálható közszolgáltatást ellátó (annak megszervezésében felelős) szervnek, illetve közszolgáltatónak minősül.

### **II. A vizsgált alapjogok tekintetében**

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 jobbiztonság. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette azt a tételt, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jobbiztonság. A jobbiztonság 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 jobbiztonság 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 jobbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát 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 alkotmánybírósági gyakorlat alapján a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az alapvető jogok biztosának gyakorlata szerint a jogállamiság elvéből fakadó egyes követelményeknek – amennyiben azok az adott kontextusban értelmezhetők – a közszolgáltatást nyújtó intézmények tevékenysége során is érvényesülniük kell: a jobbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog biztosítása az ügyfelek, szerződéses partnerek számára a közszolgáltatást nyújtó szervektől is elvárható.

### III. Az ügy érdemében

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás a közszolgáltatás körébe tartozó hulladék átvételét, elszállítását, kezelését, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással érintett hulladékgazdálkodási létesítmény fenntartását, üzemeltetését biztosító, kötelező jelleggel igénybe veendő szolgáltatást jelent. A Ht. rendelkezései alapján az ingatlantulajdonos a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi. A települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja, a közszolgáltató feladata pedig a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás folyamatos ellátása.<sup>1</sup> [Ht. 2. § (1) bek., 27. pont, 38. § (1) bek, 33. § (1) bek, 41. § (1) bek.] Ebben a közszolgáltatási rendszerben annak három szereplője, vagyis az önkormányzat, a közszolgáltató és az ingatlantulajdonos kölcsönösen függenek egymástól, az egyikük által tanúsított magatartás kihat a másik szereplő helyzetére is, ezért nagyon fontos a felek közötti együttműködés a rendszer mindenki számára kiszámítható működése érdekében.

A panaszos szerint a Társasház lakói a Balatonöszödön található ingatlanokat szezonálisan, üdülőként használják, nem laknak ott életvitelszerűen, és nem rendelkeznek állandó lakcímmel. A Közszolgáltató és a Körjegyzőség szerint nem a bejelentő/tulajdonos megítélésén múlik az ingatlan jellegének, használati módjának a meghatározása, annak megjelölése során a közhiteles ingatlan-nyilvántartási adatok figyelembevételével járnak el. A panaszos ingatlana – az ingatlan-nyilvántartási adatokkal egyezően – lakóházként, állandó ingatlanként szerepel a Közszolgáltató nyilvántartásában.

A Ht. 35. §-a szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg többek között a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással ellátott terület határait, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlantulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit, az ingatlantulajdonost terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények eseteit, az üdülőingatlanokra és az időlegesen használt ingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat. A hatályos 3/2002. (I. 24.) számú rendelet még a Hgt. felhatalmazása alapján került megállapításra, annak szabályai alapján, de tárgyi kérdésekben: az üdülő és időlegesen használt ingatlanok megítélését nem befolyásolja ez a tény.<sup>2</sup>

A Ht. 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.”

Az 51. § szerint pedig „Az üdülőként nyilvántartott, valamint az időlegesen használt ingatlannal rendelkező tulajdonosok esetében a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díját az

*állandó lakóingatlan tulajdonosára meghatározott díjjal arányosan – a település és az ingatlan jellegére, valamint a használat rendszerességére és az időlegességre tekintettel – kell megállapítani, de nem lehet kevesebb az éves díj 50%-ánál.<sup>3</sup>*”

A 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet 9. § (1)-(2) bekezdése kimondja, hogy *„üdülőingatlanok, illetőleg időlegesen használt ingatlanok (a továbbiakban együtt: időlegesen használt ingatlan) esetében hónapokban vagy negyedévekben meghatározott mértékű használati szezont kell megállapítani, az időlegesen használt ingatlan esetében a fizetendő közszolgáltatási díj megállapításánál a díjfizetési időszak helyett a használati szezon időtartamát kell alapul venni.”*

A 3/2002. (I. 24.) számú rendelet 14. §-a szerint üdülőterületen, üdülési szezonban április 15-től – szeptember 15-ig heti egy alkalommal gondoskodik a szolgáltató a háztartási hulladék elszállításáról, a rendelet 1. számú melléklete szerinti közterületi jegyzék, és a közszolgáltatási szerződés alapján. Szeptember 16-tól április 15-ig a rendszeres szolgáltatás az üdülőterületen szünetel. Az ingatlan használatára vonatkozóan is tartalmaz szabályt a rendelet 2. számú melléklete, amely szerint az övezeteken belül az ingatlanok funkciója eltérő lehet, a szállítás szempontjából az ingatlan használat az irányadó, melyről az önkormányzat hivatala az éves felülvizsgálat eredményeként tételes listát bocsát a szolgáltató rendelkezésére, amely alapja a szolgáltatónak fizetendő szolgáltatási díj megállapításának. A 3/2002. (I. 24.) számú rendelet tehát tartalmaz rendelkezéseket az időlegesen használt ingatlanok tulajdonosaira, és az üdülőingatlanok tulajdonosaira vonatkozóan is. Az AJB-2038/2012. számú jelentésben már megállapítottam, hogy bár a Ht. (a jelentésben még Hgt.) nem határozza meg *az időlegesen használt ingatlan* fogalmát, az idézett jogszabályok alapján megállapítható, hogy *a közszolgáltatás igénybevételének kötelező szezonális időtartama szempontjából nincs jelentősége annak, hogy egy ingatlan jogilag minek minősül.* Előfordulhat, hogy egy üdülőingatlant nem csak a nyári időszakban használnak, hanem állandóan, és ugyanígy előfordulhat, hogy egy állandó lakhatásra szolgáló lakóingatlant használnak időlegesen. Ezért a jogalkotó – felismerve ezekben az élethelyzetekben rejlő nehézségeket – úgy fogalmaz, hogy *az ingatlanhasználat időbeli jellegét is figyelembe kell venni a díjfizetés módjának, illetve mértékének meghatározásakor.*

Előzőekből következik, hogy mind a Hgt, mind a Ht. rendelkezései alapján nemcsak az üdülőingatlanokra kell lehetővé tenni, hogy az ingatlantulajdonosok a használati szezon alapján, igényjelleggel vegyék igénybe a kötelező közszolgáltatást és fizessenek hulladékkezelési közszolgáltatási díjat, hanem az önkormányzati rendeletnek – a helyi szokásoknak megfelelően, a használat időbeli jellegére figyelemmel – differenciált, szezonális díjfizetés útján kell érvényesítenie az elvégzett közszolgáltatással arányos díj fizetést.<sup>4</sup> Sőt, a Ht. 51.-a egyértelműen megfogalmazza, hogyan kell ebben a két esetben arányosan megállapítani a díjat az állandó lakosokhoz képest. *Vagyis a képviselő-testületnek kötelező szabályoznia az időlegesen használt és az üdülőingatlanokra vonatkozó részletszabályokat, és az ingatlan használat megállapításánál a tényleges időbeli használatot kell figyelembe venni, ennek megállapítására, igazolására alkalmas szabályt kell kidolgozni a rendeletben.<sup>5</sup>*

A helyi önkormányzati rendeletek a jogforrási hierarchiából eredően *nem lehetnek ellentétesek más jogszabállyal.* Önkormányzati rendeletben – magasabb szintű jogszabályban, Ht.-ben és végrehajtási rendeletében meghatározott – az időleges használatra vonatkozó szabályokat nem lehet felülírni, másrészt nem lehet eltérni a konkrét jogviszonyra vonatkozó kógens rendelkezésektől. A közszolgáltatás körében végzett tevékenység gyakorlásának – ezen belül a díj megállapításának – alapfeltétele, hogy meg kell felelnie a magasabb szintű jogszabályoknak, nem pedig csak a helyi önkormányzati rendelet előírásainak. A Ht. által megszabott általános arányossági követelményeken túl, az időlegesen használt ingatlanok

esetében a fizetendő közszolgáltatási díjat a település és az ingatlan jellegére, valamint a használat rendszerességére és az időlegességre tekintettel az *állandó lakóingatlan tulajdonosára meghatározott díjjal arányosan kell meghatározni.*

*Fentiekre tekintettel a Ht. és a 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet rendelkezése alapján az üdülő- vagy időlegesen használt ingatlanok tulajdonosait nem lehet arra kötelezni, hogy a közszolgáltatás szervezett gyűjtődényes hulladékszállítást egész évben vegyék igénybe és fizessék annak díját. Az ilyen ingatlanok tulajdonosai számára csak a használat idejére, legfeljebb a helyi önkormányzat rendeletében megállapított használati szezonra lehet előírni annak kötelező igénybevételét.*

Az Alkotmánybíróság 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 személyszállítási díj meghatározására irányuló rendeletalkotásuk során maradéktalanul érvényesíteniük kell”.*

Jelen esetben a 3/2002. (I. 24.) számú rendelet tartalmaz rendelkezéseket az időlegesen használt ingatlanok tulajdonosaira, és az üdülőingatlanok tulajdonosaira vonatkozóan is, azonban a fogalomhasználat nem egyértelmű, valamint, a rendelkezéseket sem a Körjegyzőség, sem a Közszolgáltató nem tartja be.

A 3/2002. (I. 24.) számú rendelet 14. §-a üdülőterületet említ, és ezeken a területeken a szolgáltatás szünetel szeptember 16-tól április 15-ig. Az 1. számú melléklet címe üdülőterületre vonatkozik, amely szerint ott április 15-től szeptember 15-ig tart a közszolgáltatás, a melléklet ezek után meghatározza az üdülőövezet fogalmát: lakott és nem lakott belterület. A 2. melléklet utcák szerint *„A fenti közterületjegyzéken szereplő utcák 7-es főközlekedési úttól délre döntően családi lakóházak övezet, ezért ez részre a családi lakóingatlanokra vonatkozó szabályok, míg a 7-es és vasút között vegyes, a vasút és Balaton között körülhatárolt részei üdülőövezetnek minősülnek, az övezeteken belül azonban az ingatlanok funkciója eltérő lehet. A szállítás szempontjából az ingatlan használat az irányadó, melyről az önkormányzat hivatala az éves felülvizsgálat eredményeként tételes listát bocsát a szolgáltató rendelkezésére, amely alapja a szolgáltatónak fizetendő szolgáltatási díj megállapításának.”*

Álláspontom szerint a rendeletben az üdülőterület és üdülőövezet fogalmakról nem lehet egyértelműen eldönteni, hogy az a rendelet szerinti „lakott és nem lakott belterület” a 7-es és vasút között vegyes, a vasút és Balaton között körülhatárolt részei, vagy a Körjegyzőség által a részemre küldött válaszában ismertetett, a 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet szerinti jogi fogalmakat jelenti, ami a jogbiztonság követelményének sérelmét okozza.

*A Közszolgáltató tájékoztatása szerint a Hullám Üdülőkörpark a vasút és a Balaton között található területen fekszik, vagyis a rendelet fogalmai szerint üdülőövezetben, igaz, „az övezeteken belül azonban az ingatlanok funkciója eltérő lehet. A szállítás szempontjából az ingatlan használat az irányadó, melyről az önkormányzat hivatala az éves felülvizsgálat eredményeként tételes listát bocsát a szolgáltató rendelkezésére, amely alapja a szolgáltatónak fizetendő szolgáltatási díj megállapításának.”* A Közszolgáltató tájékoztatásából az is kiderül, hogy a gyakorlatban nem működik az éves lista összeállítása az ingatlan használat felméréséről, amely az éves vagy szezonális díj megállapításának az alapja a rendelet szerint, és a vonatkozó jogszabályok szerint is. A megrendelés a 2012. évre vonatkozóan egész évre történt, azonban június hónapban kérte a megrendelés módosítását a közös képviselő, valamint a 2013. évre már csak a rendeletben megállapított használati szezonra rendelte meg a közszolgáltatást. A Körjegyzőség és a Közszolgáltató álláspontja szerint a Társasház éves díjfizetésre kötelezett, mivel az ingatlan-nyilvántartás szerint lakóingatlan minősítéssel bír, a fentiek alapján ez téves joggyakorlat. Egyrészt, a Társasház az üdülőövezetben fekszik, másrészt vizsgálni kellett volna

az ingatlanok időbeli használatát a rendelet szerint – tekintettel a vegyes funkcióra. Az időleges használat igazolásának a szempontjait azonban nem tartalmazza a rendelet.

A települési szilárdhulladék-szállítási közszolgáltatással kapcsolatban a közszolgáltatók gyakorlatát vizsgálva egy korábbi jelentésemben<sup>6</sup> megállapítottam, hogy a magasabb szintű jogszabályok keretei között az egyes önkormányzati rendeletek határozzák meg a szolgáltatást: a közszolgáltatás tartalmát, a feladatellátás rendjét és módját, az igénybevétel módját, gyakoriságát, idejét és helyét stb. *Az ingatlantulajdonos és a közszolgáltató között létrejövő szerződés minden lényegi elemét tehát jogszabály határozza meg.* A jogbiztonság alkotmányos követelményének egyik eleme az egységes jogértelmezésen alapuló jogalkalmazás. A megfelelő jogalkalmazási gyakorlatnak is hozzá kell járulnia a jogszabályok kiszámítható, előrelátható működéséhez. *Az a jogalkalmazói gyakorlat, amely szerint a Körjegyzőség és a Közszolgáltató nem a rendelet szabályai szerint járt el, ellentétben a jogszabályok kiszámítható működtetésének elvével, és így az ilyen gyakorlat sérti a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményét és a tisztességes eljáráshoz való jogot.* A Közszolgáltató és a Körjegyzőség gyakorlata<sup>7</sup> – a rendelet szabályozása (szabályozatlansága) okán – nincs tekintettel – többek között – az időlegesen használt állandó ingatlanokon ténylegesen keletkező települési szilárd hulladék mennyiségére, ami nem felel meg a Ht-ben kimondott *arányosság követelményének.* Az időlegesen használók akkor is kötelesek díjat fizetni, amikor egy adott időszakban az ingatlant állandóan és folyamatosan nem használják, azaz olyan szolgáltatásért is kötelesek fizetni, amelyet nem vesznek igénybe.

## **Intézkedéseim**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem a Balatonszemes-Balatonöszöd Községek Körjegyzőségénél és az AVE Zöldfok Zrt. - Siófoki Kommunális Divíziónál, hogy közszolgáltatási kötelezettségét a helyi környezet védelméről, a közterületek és ingatlanok rendjéről, a település tisztaságáról szóló 3/2002. (I. 24.) számú rendelet szabályai szerint teljesítse, és ennek megfelelően bírálja el a Társasház 2013. évre vonatkozó megrendelését.

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Balatonszemes-Balatonöszöd Községek Körjegyzőjét, hogy készítse elő a 3/2002. (I. 24.) számú rendelet módosítását annak érdekében, hogy az megfeleljen a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 35. § f) pontjában adott felhatalmazásnak, különös tekintettel arra, hogy milyen jellegű ingatlanhasználatot tekint üdülő- és időlegesen használt ingatlannak, egyidejűleg kérem, hogy az időleges használat igazolási részletszabályait is dolgozza ki.

Budapest, 2013. május

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## **Melléklet: Lábjegyzet**

<sup>1</sup> Ht. 2. § (1) bek., 27. pont, 38. § (1) bek, 33. § (1) bek, 41. § (1) bek.

<sup>2</sup> A Hgt. „23. § A települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: a) a helyi közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatással ellátott terület határait; b) közszolgáltató megnevezését, illetőleg annak a működési területnek a határait, amelyen belül a közszolgáltató a közszolgáltatást rendszeresen köteles ellátni; c) a közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlantulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit - beleértve az egyes ingatlanfajtákra vonatkozó speciális szabályokat -, a szolgáltatásra vonatkozó szerződés egyes tartalmi elemeit; d) a közszolgáltatás keretében kötött szerződés létrejöttének módját, valamint a közszolgáltatás igénybevételének - jogszabályban nem rendezett - módját és feltételeit; e) a közszolgáltatással összefüggő - jogszabályban nem rendezett - települési önkormányzati feladat- és hatáskört; f) az ingatlantulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények eseteit vagy a szolgáltatás ingyenességét; g) a közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (köszolgáltatást igénybe vevő neve, lakcíme, születési helye és ideje, anyja neve) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket; h) a gazdálkodó szervezet számára - a 20. § (4) bekezdésében meghatározott



*kivétellel - a gazdasági tevékenységével összefüggésben keletkezett, nem elkülönítetten gyűjtött és a 13. § alapján nem hasznosított vagy ártalmatlanított hulladéka tekintetében a közszolgáltatás kötelező igénybevételét a 21. § (2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel.”*

<sup>3</sup> Hgt. 25. § (3) bek: „*az üdülőingatlan, valamint az időlegesen használt ingatlanal rendelkező tulajdonosok esetében a közszolgáltatás díját az állandó lakóingatlan tulajdonosára meghatározott díjjal arányosan, a település és az ingatlan jellegére tekintettel, az (1) bekezdés szerint kell meghatározni.”*

<sup>4</sup> Lásd AJB-688/2011. számú jelentés.

<sup>5</sup> Példaként említhető Balatonboglár Város Önkormányzatának a helyi hulladékkezelési közszolgáltatás rendjéről, a településtisztaság egyes kérdéseiről, a köztisztaság biztosításáról és a közszolgáltatás díjának megállapításáról szóló 49/2001. (XII.20.) KT számú rendelete, amely szerint „7. § (1) *A hulladékkezelési közszolgáltatási díj (a továbbiakban: közszolgáltatási díj) mértéke az egyes ingatlanok között eltér attól függően, hogy az ingatlan rendszeresen használt lakóingatlan, időlegesen használt lakóingatlan, vagy üdülőingatlan. (2) A rendszeres vagy időleges lakóingatlan-használat megállapításának alapja az ingatlan-nyilvántartás és a népesség-nyilvántartás adatbázisa, üdülőingatlan vonatkozásában az ingatlan-nyilvántartás adatbázisa. A rendelet szerint időlegesen használnak minősül a lakóingatlan, amennyiben abban az év első napján a népesség-nyilvántartás adatbázisa szerint lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel senki sem rendelkezik; üdülőingatlan minősül az ingatlan-nyilvántartásba üdülőként, társasüdülőként, hérvégi házként vagy nyaralóként bejegyzett ingatlan. 7. § (4) Rendszeresen használt ingatlan esetén a közszolgáltatás igénybevétele és a díjfizetési kötelezettség az év teljes időszakára fennáll. Üdülőingatlan, valamint időlegesen használt lakóingatlan esetén a használati szezon és a díjfizetési kötelezettség a tárgyév április 1. és október 31. napja közötti időszakra terjed ki. (5) A közszolgáltató a tulajdonos kérelmére a (4) bekezdésben meghatározott használati szezonra állapítja meg a közszolgáltatás díját, amennyiben a lakóingatlan időleges használatának meghatározott feltételeinek fennállását a helyi népességnyilvántartás igazolta.” Az időleges használat másik igazolási módja lehet közüzemi számlák bemutatása, amely igazolja, hogy a téli időszakban nem volt például vízfogyasztás, fűtés, stb.*

<sup>6</sup> AJB-1624/2011. számú jelentés

<sup>7</sup> Ld. A közszolgáltató csak a földhivatali bejegyzés alapján tesz különbséget az egyes ingatlanok között és ez alapján írja elő a tulajdonos számára hulladékkezelési közszolgáltatásból eredő díjfizetési kötelezettséget is.

## **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-8421/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Varga Éva Csilla

### **Az eljárás megindulása**

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben szabadságvesztés büntetését töltő panaszos 2012 augusztusában az intézet orvosához fordult, mert fájta a foga. Az orvos fájdalomcsillapítót írt fel neki és arról tájékoztatta, hogy a fogászati ellátás jelentkezési sorrendben történik. Mivel a fájdalma nem múlt el és szakorvosi vizsgálatára sem került sor, egy hét múlva ismételt jelentkezett orvosi ellátásra. Ekkor is rákérdezett, hogy mikor mehet fogászatra, de a korábbi választ kapta. Ezt követően is többször kérte szakorvosi ellátását, mivel a fájdalma nem csillapodott, az ínye gennyesedett, már az étkezés is gondot okozott számára. Az intézet a fogvatartottat többszöri kérése ellenére sem szállította ki külső egészségügyi szolgáltatóhoz. A panasz alapján felmerült az élethez és emberi méltósághoz, a petíciós, valamint az egészséghez való jog, továbbá a megalázó bánásmód tilalma sérelmének gyanúja, ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése értelmében – vizsgálatot folytattam. Annak során megkerestem a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet, majd a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát tájékoztatást kérve a szakorvosi ellátás elmaradásának, illetőleg elhúzódásának okáról.

### **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 megalázó bánásmód tilalma: „Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani.” [Alaptörvény III. 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 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 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 alkalmazott jogszabályokat és rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.

### **A megállapított tényállás**

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnokának tájékoztatása szerint a fogvatartottat 2012. augusztus 10. napján fogadták be a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetbe. Fogászati problémával első alkalommal augusztus 31. napján jelentkezett orvosi ellátásra. A bv. intézetben nincs fogászati alapellátás, szükség esetén a területileg illetékes, külső egészségügyi szolgáltatót veszik igénybe, akut panaszok esetén sürgősséggel, egyéb esetekben ütemeztetten.

A panaszos 2012. szeptember 4-én fogfájásra és alvászavarra panaszkodott. Panaszaira fájdalomcsillapítót (Algoflex forte) és altatót kapott. Ezt követően 2012. október 11-ig négy alkalommal volt rendelésen, feszültségre és alvászavarra hivatkozva, illetve borotválkozás alóli felmentést kért. Fogfájásra nem panaszkodott. A feszültsége és alvászavara kapcsán 2012. október 29-én az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetbe került beutalásra.

A fogvatartott az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetben végzett kivizsgálását követően a fogva tartását foganatosító intézetben 2012. november 15-én jelezte fogfájását. Ekkor ugyancsak fájdalomcsillapítót kapott. Ezt követően, 2013. január 14-ig két alkalommal volt orvosi vizsgálaton, amikor alvászavart és bőrpanaszt, de fogfájást nem jelzett. A fogvatartott 2013. január 14-én ismételten jelezte, hogy fáj a foga és kérte a fogászati kezelést. A fogászati szakrendeléssel telefonon időpont egyeztetés történt, majd 2013. január 18-án a szakrendelésre a fogvatartottat előállították. Ekkor a fogát kihúzták.

A parancsnoki válaszevélhez mellékelte betétlap szerint 2012. november 15. napján a terápiás javaslat nem fájdalomcsillapítás volt, hanem „szájsebészetre utalás sürgősséggel.” A 2012. november 27., december 18. és a 2013. január 10. napján történt feljegyzések szerint a

fogvatartott csomagban Algoflex forte-t kapott kapcsolattartójától, ugyanazt a fájdalomcsillapítót, amelyet a fogfájásra adott az intézet.

A büntetés-végrehajtás országos parancsnokát a fogva tartó intézet vezetőjének válasza és a fogvatartott egészségügyi betétlapján található feljegyzés közötti ellentmondás tisztázására, valamint arra kértem, hogy vizsgálja ki a fogvatartott egészségügyi ellátásának körülményeit. Az országos parancsnok a fogva tartó intézet vezetőjétől jelentést kért. A vizsgálat során a fogvatartottat meghallgatták, a bv. orvos pedig összefoglaló véleményt készített.

*Az orvosi összefoglaló vélemény szerint a fogvatartott először augusztus 31. napján jelezte fogászati problémáját, amelynek ellátása érdekében előjegyezték külső egészségügyi intézménybe történő előállításra. A fogvatartott e napon akut sürgősségi ellátást nem igényelt. A bv. orvos ekkor tájékoztatta, hogy az egészségügyi intézményben való ellátásához szükséges a TAJ száma. A fogvatartottat egyéb betegsége miatt 2012. október 29. napján az IMEI-be szállították. A vizsgáló szakorvosnak fogfájásra nem panaszkodott.*

A büntetés-végrehajtási intézetben 2012. november 15-én az orvosi rendelésen ismételt jelezte, hogy fáj a foga. A bv. orvos a betétlapra: „szájsebészetre utalom sürgősséggel” szöveget jegyezte be. Az összefoglaló vélemény szerint ez az intézkedés „a gyakorlatban azt jelenti, hogy a várakozó listán az adott személyt előre kell sorolni és a következő előállításakor, amennyiben a panasz továbbra is fennáll, ki kell vinni a szájsebészetre”.

A fogvatartott 2012. november 27. napján mutatta be a TAJ számát, amely az egészségügyi intézménybe történő előállításához szükséges. A fogvatartott 2012. december 18., 2013. január 8. és 10. napján megjelent a rendelésen, fogfájásra azonban nem panaszkodott. 2013. január 14. napján ismételt jelezte, hogy fáj a foga, de az azonnali előállítást nem igényelt. Az intézet az ellátására időpontot kért. Január 18-án előállították a fogászatra, ahol a fogát kihúzták.

*A fogvatartott meghallgatása az intézet hivatalos helyiségében történt. Azon a meghallgató bv. dolgozó és a jegyzőkönyvvezető mellett az intézet parancsnoka is jelen volt.*

*A meghallgatást levezető bv. dolgozó a fogvatartottat – arra hivatkozással, hogy az alapvető jogok biztosához panaszt nyújtott be – arra kérte, „mondja el, hogy mi a gondja.” A fogvatartott nyilatkozata szerint a bv. orvos arról tájékoztatta, hogy egy – másfél hónap is eltelhet a szakorvosi vizsgálatra történő előállításáig. Ezt azért vette tudomásul, mert nem volt elviselhetetlen a fogfájása. Egy hónap múlva jelezte ismét a bv. orvosnak a problémát, aki beutalót írt számára. Amikor időszakonként fáj a foga fájdalomcsillapítót vett be.*

*Jelezte, hogy augusztusban nem tájékoztatták arról, hogy szükség van TAJ számra a fogászati kezeléshez. Egy gyógyszer felírása kapcsán szóltak neki, hogy amennyiben nincs TAJ száma, nem kap támogatást a gyógyszerre. Ekkor kérte a kapcsolattartójától a TAJ száma megküldését, amelyet a 2012. november 27. napján érkezett levéllel kapott meg.*

*A fogvatartott elmondta azt is, hogy azért nem jelezte valamennyi rendelésen a fogfájását, mert abban bízott, hogy hamarosan sor kerül szakorvosi ellátására.*

*A meghallgató tiszt – az ombudsmani megkeresésből idézve – megkérdezte a fogvatartottat, miért írta azt a beadványában, hogy több alkalommal kérte egészségügyi megfigyelését, mert lázas volt, valamint, hogy az intézet megtagadta a szakorvosi ellátásra való előállítását. A fogvatartott elmondta, hogy nem mérte meg senki a lázát, ő maga érezte úgy, hogy lázas. Négyyszer kérte az előállítását, de nem azt írta a panaszában, hogy megtagadták a kérelmét, hanem azt, hogy nem vitték szakorvoshoz. Mindezek alapján a meghallgatást végző az alábbiakat közölte a fogvatartottal: „Milyen okból tagadtuk volna meg Önnek az ellátását, ha súlyos esetről van szó, ha szeptemberben 4 főt, októberben 4 főt, novemberben 1 főt 2 alkalommal, január 2-án 2 főt állítottunk elő fogászatra.”*

A meghallgató azon kérdésére, hogy a december 18-i rendelkezésen miért nem jelezte a fogfájását, a fogvatartott elmondta, hogy azért nem panaszkodott, mert azt mondták neki, *ha fölöslegesen jelzi a problémát, fegyelmet fog kapni*. A január 8-i rendelkezésen pedig azért nem szólt, mert a szakorvosi ellátásra várt, illetőleg akkor már megírta az ombudsmannak címzett beadványát. A január 14-i rendelkezésen pedig azért jelezte ismételtén a problémát, mert már nagyon nagy volt a fájdalma. A fogászatra történő előállítás napján kibírható volt a fog fájása, de kérte a kiszállítást, mert ha megnyomta a fogát, akkor fájt.

*Az országos parancsnok úgy foglalt állást*, hogy a bv. intézet parancsnokának válasza és a rendelkezésre álló egészségügyi dokumentumok között nincs ellentmondás. Megállapította ugyanakkor, hogy az intézetparancsnoki válasz elkészítése előtt „alapvető vizsgálati elemek hiányoztak, valamint tartalmilag nem kellő körültekintéssel elkészített dokumentáció született.” Dokumentációs hiányosságok voltak az egészségügyi előállítások szervezése, illetve a fogvatartott egészségügyi szakrendelésen való részvételi kérelme visszavonásával összefüggésben, azokat utóbb pontosították.

A bv. orvos „szájsebészetre utalva sürgősséggel” utasítása a gyakorlatban azt jelenti, hogy a várakozó listán a fogvatartottat előre kell sorolni és a következő szájsebészeti rendelésre elő kell állítani. Amennyiben a fogvatartott ellátására haladéktalanul szükség lett volna, az orvosi utasítás azt tartalmazta volna, hogy a kiszállítást azonnal végre kell hajtani.

Az országos parancsnok megállapította azt is, hogy a fogvatartott fogászati ellátása nem húzódott el, a fogvatartott fogfájása csak időszakonként jelentkezett, a tünetmentes időszakban panaszát a bv. orvosi rendelésén nem jelezte. A hasonló esetek elkerülése végett a bv. intézet vezetője felhívta az érintett munkatársak figyelmét arra, hogy „minden szempontból alapos és tőlük elvárható gondossággal járjanak el.”

## **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 vizsgált 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.<sup>129</sup> Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos

---

<sup>129</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat

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.<sup>130</sup>

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.<sup>131</sup>

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 jelentésemben is hangsúlyoztam, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjogkorlátozásra, *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.

Sokrétű követelmény-rendszert foglalnak magukba, amelynek kereteit és alapjait – elsődlegesen a jogalkotásra vonatkozó követelményként – a már idézett alkotmánybírósági esetjog alakította ki, de amelyet – a jogalkalmazás ellenőrzése során – a bírósági és az ombudsmani gyakorlat tölt ki további tartalommal, fejlesztí tovább.

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.

---

<sup>130</sup> 56/1991. (XI.8.) AB határozat

<sup>131</sup> 14/2004. (V. 7.) AB határozat

Mint ahogy arra az Alkotmánybíróság rámutatott, 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 tárgya a büntetés-végrehajtásnak, hanem alanya, akinek jogai és kötelezettségei vannak. Jogainak egyik csoportját a büntetés-végrehajtás során is korlátozás nélkül vagy módosulással továbbelő 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.<sup>132</sup>

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. 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

---

<sup>132</sup> 13/2001. (V.14.) AB határozat

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.

Már korábbi vizsgálataim kapcsán kifejtettem, hogy – 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 biztosá által biztosított jogvédelmet. *(Más a helyzet, ha az egészségügyi intézményrendszeren belül, így például az autizmussal és egyéb fogyatékossággal élő beteg ellátás területén meghatározott helyeken, megyékben vagy régiókban bizonyos speciális szakellátások érdemben elérhetetlenné válnak és ez az állapot hosszú időn keresztül „stabilizálódik”.)*

A *petíciós jog* a legrégebbi alkotmányos jogok egyike, és ma is tartalmazza számos európai állam alkotmánya, illetve az Egyesült Államok szövetségi alkotmánya is. Ugyan e dokumentumokban szereplő megfogalmazások még nem teszik világossá, hogy a panaszbeadványokat és kérelmeket (petíciókat) az állampolgárok egyéni ügyekben egyénileg vagy közösségi ügyekben közösségileg terjesztik-e elő. A jogállami garanciák fokozatos kiépülésével az egyéni jogsérelmek orvoslására egyre inkább a jogorvoslathoz, a bírói úthoz való jog szolgált, a petíciók legfeljebb az ezek igénybevétele után maradó egyéni ügyekre bizonyulhattak alkalmasnak. Lényegében ma is ez a legfontosabb (elhatárolási) kérdés a petíciós jog értelmezése során.

*Kiemelendő, hogy a petíciós jog nem a jogorvoslati jog, mint alapjog törvényekben (eljárási jogokban) intézményesített formája, hanem az Alaptörvény alapján közvetlenül hatályosuló, tehát alkotmányos intézmény.*

Az Alaptörvény XXV. cikke szerint a panasz vagy kérelem előterjesztése formailag kötött, azt írásban lehet megtenni. Ez jellemzően teljes bizonyítóerejű magánokiratban (ideértve az elektronikus aláírással ellátott elektronikus okiratot is) vagy egyszerű magánokiratban (ideértve az elektronikus levelet vagy telefaxot is) történhet.

A panasz vagy kérelem előterjesztéséhez való jog egyfelől az illetékes állami szervek azon kötelezettségét jelenti, hogy lehetővé tegyék az előterjesztést, vagyis ne akadályozzák meg, vagy ne tegyék nehezkessé a beadvány benyújtását.

A petíciós jog azonban nem pusztán azt jelenti, hogy bárki panaszt terjeszthet elő az illetékes állami szervhez, hanem azt is, hogy panaszát a hatáskörrel rendelkező illetékes szervek érdemben bírálják el.

### *3. A vizsgálat érdeme tekintetében*

#### *A) Az alapvető jogok biztosához fordulás joga*

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése d) pontja fontos célként fogalmazza meg a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét. A 18. § (8) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosához fordulása miatt senkit sem érhet hátrány. A 21. § (1) bekezdés b) pontja szerint 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.

Az R. 7. § b) pontja úgy rendelkezik, hogy a fogvatartott a fogva tartásával kapcsolatos ügyében – a büntetés-végrehajtás szervezetén belül rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek mellett – közvetlenül fordulhat a fogvatartás ideje alatt gyakorolható alapvető jogainak a sérelme esetén az alapvető jogok biztosához. Már ombudsmani tevékenységem kezdete óta kiemelt figyelemmel kísérem a büntetés-végrehajtási intézetekben fogva tartottak alapvető jogainak érvényesülését. Az elmúlt évben hatályba lépett új ombudsmantörvény pedig kifejezésre juttatja a veszélyeztetett társadalmi csoportba tartozók ombudsmani védelmét, így a fogvatartottak fokozott védelmét is.

A fogvatartottak jogérvényesítési lehetőségei – helyzetükből adódóan – korlátozottabbak, kiszolgáltatottak a büntetés-végrehajtás szervezetének. Az R. a fogvatartottak alapvető jogainak érvényre juttatása érdekében éppen ezért biztosítja az ombudsmanhoz való közvetlen fordulás lehetőségét. A fogvatartottak jogérvényesítésének fontos garanciális szabálya az Ajbt. azon rendelkezése, mely szerint a panasszal élő személyt – a beadványa tartalma miatt – nem érheti hátrány.

A panaszos fogvatartott 2012 novemberében azért fordult hozzám, mert már 3 hónapja nem részesült szakorvosi ellátásban annak ellenére, hogy a fogfájása nem csillapodott, nem múlt el.

Megkeresésemben a fogva tartó intézet vezetőjét és az országos parancsnokot is arra kértem, hogy a fogvatartott egészségi állapotáról és egészségügyi ellátásának körülményeiről tájékoztassanak, valamint vizsgálják meg, hogy a fogvatartott gyógyulása érdekében milyen intézkedést tett a büntetés-végrehajtási intézet.

Megkeresésem alapján az országos parancsnok – az ügy megnyugtató lezárása érdekében – jelentést kért az érintett bv. intézet vezetőjétől. A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnoka egyik munkatársával meghallgatta a fogvatartottat, melynek során kérdőre vonták a beadványában írtak miatt. Megkérdezték tőle, miért állította azt a beadványában, hogy megtagadták a szakrendelésre való előállítását, illetőleg miért írta azt, hogy fogfájása miatt belázasodott. Az idézett jogszabály egyértelmű rendelkezést tartalmaz arra nézve, hogy az ombudsmanhoz forduló állampolgárokat a vizsgált szervek vezetői, munkatársai nem tehetik felelőssé, nem vonhatják kérdőre sem a panasz benyújtásának ténye, sem annak tartalma miatt.<sup>133</sup>

*Megállapítom, hogy a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnoka és munkatársa azzal, hogy a panaszos fogvatartottat meghallgatása során az ombudsmanhoz intézett panasz tartalmát kifogásolva számon kérte, mintegy felelősségre vonta, a petíciós és a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a megalázó bánásmód tilalmával összefüggésben visszásságot okozott.*

*B) Az ombudsman tájékoztatása*

Az Ajbt. 25. § (1)-(2) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztos vizsgálatainak lefolytatása érdekében a vizsgált hatóság, a vizsgált hatóság vezetője, a vizsgált hatóság

---

<sup>133</sup> Megjegyzem, hogy az előállítás megtagadása és a fogvatartott előállításának több hónapon át való elmaradása ugyanazzal a következménnyel jár, a panaszos fogvatartott szakorvosi ellátása elmaradt.



felügyeleti szervének vezetője, a kért vizsgálat lefolytatására jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetője, valamint a vizsgált hatóság munkatársa együttműködik az alapvető jogok biztosával.

Ha a vizsgált hatóság az együttműködéssel kapcsolatos kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem vagy késedelmesen teljesíti, az alapvető jogok biztosa e tényt jelentésében rögzíti, és azt az éves beszámolójában külön kiemeli.

Az országos parancsnok kifejtette, hogy a vizsgálattal érintett büntetés-végrehajtási intézet parancsnokának megkeresésemre adott tájékoztatása és a fogvatartott egészségügyi dokumentációja között nincs ellentmondás. Megállapította ugyanakkor, hogy „tartalmilag nem kellő körültekintéssel elkészített dokumentáció született.”

Az intézetparancsnoki válaszlevél szerint a 2012. november 15-i rendelkezés a fogvatartott fájdalomcsillapítót kapott, míg az egészségügyi dokumentáció szerint a terápiás javaslat nem fájdalomcsillapítás, hanem sürgős szakorvosi ellátásra beutalás volt. Az országos parancsnok által elrendelt vizsgálat során készített bv. orvosi összefoglaló vélemény szintén az egészségügyi betétlap bejegyzésére utal a fogvatartott november 15-i ellátása vonatkozásában.

Álláspontom szerint a szóban forgó két dokumentum között fennáll az ellentmondás, az intézet parancsnokának válaszelevelében szereplő állítás iratellenes, a terápiás javaslatra vonatkozóan valótlan adatot tartalmaz. Figyelemmel arra, hogy az ombudsmani vizsgálat tárgya a panaszos fogvatartott szakrendelésre való előállításának elhúzódása volt, a fogvatartott egészségügyi ellátásának megítélése szempontjából lényeges információ a bv. intézet orvosának intézkedése.

Megállapítom, hogy a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnoka a jogszabályban (Ajbt.) előírt együttműködési kötelezettségének nem tett maradéktalanul eleget, vizsgálatom eredményes lefolytatását akadályozta azzal, hogy a megkeresésemre adott válaszában a fogvatartott egészségügyi ellátásáról a vonatkozó dokumentáció tartalmától eltérően tájékoztatott. Ezzel önmagában megsértette a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét. Megjegyzem, hogy az ellentmondás feloldása érdekében vált szükségessé az országos parancsnok megkeresése.

### *C) A fogvatartott egészségügyi ellátása*

Az egészségügyi törvény (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 (4. §).

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 5/1998. (III. 6.) IM rendelet határozza meg.

A Bv. tvr. 47. § (2) bekezdése szerint az elítélt egészségének védelmére és egészségügyi ellátására az egészségügyi jogszabályok az irányadók.<sup>134</sup>

Az Eütv. 6. és 7. §-a úgy rendelkezik, hogy minden betegnek joga van fájdalmának csillapításához és szenvedéseinek csökkentéséhez. Joga van továbbá az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető és az egyenlő bánásmód követelménye szerinti egészségügyi ellátáshoz.

---

<sup>134</sup> AJB-5019/2012. számú jelentés

A Tbj. 16. § n) pontja szerint a fogvatartott egészségügyi szolgáltatásra jogosult.

Az Ebtv. 79. § (4) bekezdése értelmében a fogvatartó szervek a fogvatartottak tekintetében jogosultak a TAJ-szám igénylésére.

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 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 egészségügyi ellátás megszervezésével, illetve biztosításával kapcsolatban többször rámutattam arra, hogy a beteg, egészségügyi ellátásra szoruló személyek e helyzetüknél fogva eleve kiszolgáltatott helyzetben vannak az egészségügyi intézményekkel, adott esetben a hatóságokkal szemben, jogaik különösen sérülékenyek.

Az OBH-3095/2010. számú jelentésemben pedig hangsúlyoztam, hogy a bv. 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.

Emellett a fogvatartottak többsége a büntetése letöltését követően visszakerül a társadalomba, ezért egyáltalán nem elhanyagolható szempont, hogy a szabadulásukkor milyen egészségi állapotban vannak. A szabadságvesztés büntetés csak akkor tudja betölteni a célját, ha az elítélt legalább olyan egészségi állapotban hagyja el az intézetet, mint amilyen állapotban bekerüléskor volt.

A vizsgált esetben a fogvatartott 2012 augusztusától többször jelezte egészségügyi problémáját, fogfájását a bv. intézet orvosának, aki 2012. november 15-én rögzítette a fogvatartott egészségügyi betétlapján a szakorvosi ellátás szükségességét. A fogvatartott 2013. január 14-én ismételten kérte az ellátását, ekkor a bv. orvos megírta a beutalót és négy nappal később külső egészségügyi intézményben kihúzták a fogát. 2012 augusztusától 2013. január közepéig a fogvatartott szakorvosi ellátására annak ellenére nem került sor, hogy fájdalmát többször panaszolta. Az egészségügyi betétlap feljegyzései arról tanúskodnak, hogy a kapcsolattartója csomagban ugyanazt a fájdalomcsillapítót küldte be a fogvatartottnak, mint amit a bv. orvos írt fel. A fogvatartottnak hosszú hónapokon át kellett fájdalomcsillapítót szednie azért, mert elmaradt szakorvosi ellátása.

Megjegyzem, hogy a fájdalom az emberi szervezet önvédelmi reakciója, ami azt jelzi, hogy figyelni kell a szervezetet érő káros hatásra. A fájdalom, így a fogfájás is lehet hirtelen vagy fokozatosan fellépő, és lehet állandó, időről időre visszatérő, átmeneti és egyszeri.

A panaszos fogvatartott fájdalma nem egyszeri és nem átmeneti volt. Fájdalma nem múlt el, és mire fogszakorvoshoz került, a foga olyan állapotú volt, hogy azt el kellett távolítani.

Elengedhetetlennek tartom kiemelni, hogy a szakorvosi rendelésre történő előállításnak nem lehet akadálya, hogy a fogvatartott nem tudja TAJ számát vagy azzal nem rendelkezik. A Tbj. idézett előírása szerint a fogvatartott jogosult az egészségügyi szolgáltatásra. Az Ebtv. értelmében pedig a fogva tartó szervek jogosultak a TAJ szám igénylésére.

A panaszos ugyan a bv. intézet kérésének eleget tett és – kapcsolattartója segítségével – 2012. november 27-én bemutatta TAJ számát, de az ezt követő napokban sem történt intézkedés fogászatra való előállítására.

*Megállapítom, hogy a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet visszásságot okozott a fogvatartott egészséghez való jogával összefüggésben azzal, hogy hónapokon át nem biztosította fogászati szakellátáshoz való hozzájutását, továbbá megsértette a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét és a tisztességes eljáráshoz való jogot azzal, hogy nem az intézet igényelt a részére TAJ számot, hanem őt kötelezte annak beszerzésére/bemutatására, ettől téve függővé szakorvosi ellátásra történő előállítását.*

## **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát*, hogy hívja fel valamennyi büntetés-végrehajtási intézet vezetőjének figyelmét arra, hogy az alapvető jogok biztosától segítséget kérő fogvatartottat nem lehet számon kérni, felelősségre vonni beadványának tartalma miatt, valamint arra, hogy az ombudsmani vizsgálatok eredményes lefolytatása érdekében kellő körültekintéssel tegyenek eleget az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényben előírt együttműködési kötelezettségüknek;

– az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnokát*, hogy – szükség esetén, kiemelten a fogvatartott külső egészségügyi intézményben való ellátásának biztosítása érdekében – mindenkor az intézet gondoskodjon a fogvatartott TAJ számának igényléséről, beszerzéséről.

Budapest 2013. május

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## **Melléklet az Alkalmazott jogszabályok**

### **2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról**

18. § (8) A beadványt benyújtó személy kilétét az alapvető jogok biztosa csak akkor fedheti fel, ha ennek hiányában a vizsgálat nem lenne lefolytatható. Ha a beadványt benyújtó személy kéri, kilétét az alapvető jogok biztosa nem fedheti fel. Az alapvető jogok biztosához fordulása miatt senkit sem érhet hátrány.

10. Az alapvető jogok biztosának vizsgálata

21. § (1) Az alapvető jogok biztosa vizsgálata során

a) a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti,

b) vizsgálat lefolytatására kérheti fel a vizsgált hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét, vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét,

c) közmeghallgatáson részt vehet, valamint

d) helyszíni ellenőrzést folytathat.

(2) Az alapvető jogok biztosának az (1) bekezdés a) és b) pontjában meghatározott megkeresésének az alapvető jogok biztosa által megállapított határidőn belül eleget kell tenni. A határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.

25. § (1) 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 a 21. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben az alapvető jogok biztosaval együttműködik.
- (2) Ha a vizsgált hatóság az együttműködéssel kapcsolatos kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem vagy késedelmesen teljesíti, az alapvető jogok biztosa e tényt jelentésében rögzíti, és azt az éves beszámolójában külön kiemeli.

#### **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 fájdalomnak 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.

#### **1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről (Tbj.)**

Egészségügyi szolgáltatásra jogosultak

16. § (1) Egészségügyi szolgáltatásra jogosult - az e törvény szerint biztosított, illetőleg a 13. § szerint egészségügyi szolgáltatásra jogosult személyeken túl - az, aki
- n) fogvatartott,
- (5) Az egészségügyi szolgáltatásra jogosult és az egészségügyi szolgáltatásra nem jogosult személyek által a biztosítástól függetlenül térítésmentesen, valamint a biztosítás alapján térítésmentesen vagy térítés ellenében, továbbá a biztosításon felül térítés ellenében igénybe vehető ellátások körét külön törvény határozza meg.

*V. Fejezet*

#### **TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI NYILVÁNTARTÁSOK**

40. § A társadalombiztosítási rendszerek hatékony működésének biztosítása céljából az a)-d) pont szerinti nyilvántartások tartalmazzák a befizetések nyilvántartását, beszédését és az ellátások megállapításához szükséges e törvény szerinti adatokat

b) az egészségbiztosítási nyilvántartás - ide nem értve a d) pont szerinti nyilvántartást - adatkezelője az egészségbiztosítási szerv,

*VI. Fejezet*

*Az adatszolgáltatási kötelezettség terjedelme – adatvédelmi rendelkezések*

42. § (1) Az igazgatási szervek a nyilvántartási rendszerben az alábbi személyes adatokat tarthatják nyilván és kezelhetik:

a) személyi adatok (név, leánykori név, anyja neve, születési hely, születés éve, hónapja és napja),

b) családi állapot, állampolgárság,

c) lakóhely (tartózkodási hely),

d) foglalkozás, munkahely, munkakör, tevékenység,

e) az egészségkárosodás mértékére, a rehabilitálhatóságra, az egészségi állapotra, továbbá az élettársra, az eltartott hozzátartozói minőségre vonatkozó olyan adatok, amelyek a társadalombiztosítási ellátás megállapításához szükségesek,

f) jövedelemre vonatkozó adatok,

g) társadalombiztosítási azonosító jel (a továbbiakban: TAJ szám).

(4) A bíróságok, az ügyészségek, a bűnüldözés és a büntetés-végrehajtás szervei, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok feladataik ellátása érdekében - a rájuk vonatkozó törvényekben meghatározott célok és feltételek teljesülése esetén - e törvény felhatalmazása alapján a nyilvántartásba felvett adatok teljes körének igénylésére jogosultak.

44/A. § (3) Az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság kezdetére és megszűnésére vonatkozó bejelentést

f) fogvatartottak esetén a fogvatartást foganatosító szerv,

a jogosultság kezdetét és megszűnését követő 10 napon belül köteles teljesíteni az egészségbiztosítási szervnek.

#### **1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól (Ebtv.)**

79. § (1) Az egészségbiztosító - ideértve a társadalombiztosítási feladatokat külön jogszabály vagy megállapodás alapján ellátó munkáltatókat és egyéb szerveket - természetes személyről adatokat az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai, illetőleg a társadalombiztosítási feladatot ellátó szervek hatáskörébe utalt más ellátások megállapítása, folyósítása és ellenőrzése céljából TAJ-számon, társadalombiztosítási folyószámlaszámon, illetőleg nyugdíjfolyósítási törzsszámon tarthat nyilván.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott célra az alábbi személyes adatok tarthatók nyilván:

a) személyazonosító adatok (név, leánykori név, anyja neve, születési hely, év, hónap, nap),

b) családi állapot, állampolgárság, eltartott hozzátartozó és élettárs esetén a hozzátartozói minőség,

c) lakóhely (tartózkodási hely),

d) foglalkozás, munkahely, munkakör, tevékenység,

e) az egészségbiztosítási ellátások megállapításához szükséges egészségügyi adatok,

f) jövedelemre vonatkozó adatok.

- (3) Az egészségbiztosító nem társadalombiztosítási feladatokat ellátó szerv és természetes személy részére adatot csak törvény, illetve törvény felhatalmazása alapján - a felhasználás céljának és jogalapjának egyidejű megjelölésével - jogszabályban meghatározott módon szolgáltatathat.
- (4) A bíróság, az ügyészség, a bűnüldözés és a büntetés-végrehajtás szervei, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok feladataik ellátása érdekében a rájuk vonatkozó törvényekben meghatározott célok és feltételek teljesülése esetén, e törvény felhatalmazása alapján - a TAJ-szám kivételével - a nyilvántartásba felvett adatok teljes körének igénylésére - figyelemmel az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény rendelkezéseire is - jogosultak. A fogvatartó szervek a fogvatartottak tekintetében jogosultak a TAJ-szám igénylésére is.

#### **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;

#### **6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztésről és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól (R.)**

7. § A fogvatartott a fogvatartásával kapcsolatos ügyében – a 6. §-ban foglalt jogorvoslati lehetőségek mellett – közvetlenül fordulhat

- a) a büntetés-végrehajtás törvényességi felügyeletét ellátó ügyészhez, kérheti az ügyész általi meghallgatását;
- b) a fogvatartás alatt gyakorolható alapvető jogainak a sérelme esetén az alapvető jogok biztosához;
- c) személyes adatainak kezelésével vagy a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogainak gyakorlásával összefüggő jogsérelem esetén a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz.

#### **5/1998. (III. 6.) IM rendelet a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról (ER.)**

1. § (6) Amennyiben a fogvatartott megfelelő egészségügyi ellátása a büntetés-végrehajtási szervezet keretein belül nem lehetséges, a bv. intézet orvosa (a továbbiakban: bv. orvos) vagy a büntetés-végrehajtási szervezet kezelésében lévő egészségügyi intézete (a továbbiakban: bv. egészségügyi intézet) gondoskodik arról, hogy a fogvatartott nem a büntetés-végrehajtási szervezet kezelésében lévő egészségügyi intézményben (a továbbiakban: egészségügyi intézmény) részesüljön a megfelelő ellátásban.
12. § (2) 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.
- (3) A sürgős orvosi ellátásra szoruló fogvatartott egészségügyi intézménybe történő szállítása nem tagadható meg, nem halasztható el.
15. § (1) A fogvatartott sürgősségi fogászati ellátását a bv. intézet vagy bv. egészségügyi intézet köteles biztosítani.
- (2) A nem sürgősségi fogászati ellátások körébe tartozó fogászati beavatkozások az egészségbiztosítási jogszabályok szerint - a lehetőségek függvényében - a bv. intézetben vagy bv. egészségügyi intézetben elvégezhetők.
- (3) A fogvatartott a térítésköteles fogászati ellátásokért, a gyógyászati segédeszközökért, azok javításáért - a (4)-(6) bekezdésben foglalt kivételtől eltekintve - térítési díjat fizet.
- (4) Térítésmentes a fogászati ellátás, a gyógyászati segédeszköz és annak javítása, ha az a fogvatartott munkabalesete vagy a fogvatartás ideje alatt keletkezett foglalkozási, illetőleg egyéb, a büntetés (intézkedés) végrehajtásával kapcsolatos ártalom miatt szükséges.
- (5) A gyógyászati segédeszköz térítési díjának átvállalásáról való döntés előtt vizsgálni kell a Bv. tvr. 47. § (2) bekezdése szerinti feltételek teljesülését. Annak tényét, hogy a fogvatartott munkavégző képességének megőrzéséhez vagy helyreállításához szükséges-e gyógyászati segédeszköz ellátása, a bv. orvos állapítja meg. A térítési díj átvállalását a bv. intézet parancsnoka - egy évet meghaladó fogvatartás esetén orvosi javaslatra legfeljebb egy évre kiterjedően - engedélyezi. A fiatal korú fogvatartott, a fogvatartott terhes nő és az anya-gyermek részlegen elhelyezett gyermek gyógyászati segédeszközzel való térítésmentes ellátását - az orvos utasítása alapján - a bv. intézet biztosítja.
- (6) A Bv. tvr. 47. § (5) bekezdése alapján térítésmentes egészségügyi ellátást, valamint a Bv. tvr. 47. § (2) bekezdése szerinti feltételek hiányában térítésmentes gyógyászati segédeszközt és annak javítását - orvosi javaslatra, különös méltánylást érdemlő esetben - a bv. intézet parancsnoka engedélyezheti.
- (7) A (4)-(6) bekezdések alkalmazása során felmerült költségek a bv. intézetet terhelik.
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-8497/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Kéri Szilvia

**Az eljárás megindítása**

A panaszos szerint a települési folyékony hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásra vonatkozóan a Fővárosi Településtisztasági és Környezetvédelmi Kft. (a továbbiakban: Közszolgáltató) olyan feltételeket támaszt a locsolási kedvezmény igénybevételét illetően, amelyre nem jogosítja fel a közszolgáltatás tartalmát szabályozó fővárosi közgyűlési rendelet.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvének és az abból fakadó jogbiztonság követelményének, valamint a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért a Közszolgáltató szolgáltatási gyakorlatával összefüggésben vizsgálatot indítottam.

**Az érintett alapvető jogok és értékek**

- *a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *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.”)

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi törvény (a továbbiakban: Vgtv.)
- a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.)
- a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetésről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet)
- a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet)
- a települési folyékony hulladékkal kapcsolatos kötelező helyi közszolgáltatásról szóló 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet)
- az önkormányzati tulajdonú víziközműből szolgáltatott ivóvíz, valamint az önkormányzati tulajdonú víziközmű által biztosított szennyvízelvezetés, szennyvíztisztítás és -kezelés legmagasabb hatósági díjának Budapest főváros közigazgatási területén történő megállapításáról, továbbá a díjalkalmazás feltételeiről szóló 4/1995. (II. 13.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: 4/1995. (II. 13.) Főv. Kgy. rendelet)

**A megállapított tényállás**

A panaszos szerint a locsolási kedvezmény igénybevételének elbírálásakor a Közszolgáltató nem alkalmazhatja azt a feltételt, amely szerint csak az az ingatlan részesülhet a kedvezményben, amely L4, L5, L6, L6A, és Ü jelű új kertövezetben fekszik, vagy helyi szabályozás esetén annak építési övezeti előírása tiltja az ingatlan 50%-ot elérő beépítését és területének legalább 50%-án biológiailag aktív zöldfelület található, és a közüzemi víziközműből szolgáltatott ivóvízet locsolás céljára használja az ingatlantulajdonos. Kifogásolja továbbá, hogy

a kedvezmény iránti kérelmét 2012. május 9-én nyújtotta be a céghez, az elbírálásról szóló tájékoztatás pedig szeptember 6-án, vagyis négy hónappal később kelt. Ez ellen 2012. szeptember 15-én kifogást terjesztett elő a Közszolgáltatónál, de 2012 novemberéig nem kapott választ. A locsolási kedvezmény iránti igényt elutasító válaszában a Közszolgáltató az ivóvíz-szolgáltatás és a szennyvízelvezetés hatósági díját szabályozó, 4/1995. (II. 13.) Főv. Kgy. rendeletben meghatározott feltételekre hivatkozott.

A települési folyékony hulladék ártalmatlanítására irányuló közszolgáltatást szabályozó 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet nem határozza meg a 10%-os locsolási kedvezmény igénybevételének részletes szabályait.

A Közszolgáltató arra a kérdésemre, hogy mely jogszabályi rendelkezés alapján alkalmazza a cég a locsolási kedvezmény igénybevételének feltételeit, kifejtette, hogy az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet valóban nem tartalmaz erre nézve részletes szabályozást, de álláspontjuk szerint a 4/1995. (II. 13.) Főv. Kgy. rendeletben meghatározott feltételek itt is alkalmazhatók. Az elhúzódó ügyintézés és kifogáskezelés okaival összefüggésben a 2012. év első félévében lezajlott jelentős átszervezési és átállási időszak nehézségeire hivatkozott. A beérkezett panaszokat kivizsgálták, a vonatkozó jogszabályoknak és szerződésnek megfelelően jártak el. Válasza szerint az átállási időszak lezárult, és a cég a hatályos jogszabályoknak megfelelően működik.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatásköröm tekintetében**

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 vizsgálat folytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

### **II. A vizsgált alapjogok tekintetében**

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 Alaptörvénye és az Ajbt. hatálybalépésével 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 B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság számos határozatában, 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 megfelelőségét 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 eljárás 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.<sup>1</sup> Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

Az alapvető jogok biztosának gyakorlata szerint a jogállamiság elvéből fakadó egyes követelményeknek – amennyiben azok az adott kontextusban értelmezhetők – a közszolgáltatást nyújtó intézmények tevékenysége során is érvényesülniük kell: a jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog biztosítása az ügyfelek, szerződéses partnerek számára a közszolgáltatást nyújtó szervektől is elvárható.

A jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos tipikus visszasságok 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. 1. Az ügy érdemében**

A vizsgált ügyben a 10%-os locsolási kedvezmény iránti kérelem benyújtásakor és annak elbírálásakor – vagyis 2012. május hónaptól szeptember hónapig – hatályos jogszabályok szerint a települési folyékony hulladék ártalmatlanítására irányuló közszolgáltatásban az érintettek kötelezettségei az alábbiak szerint határozhatóak meg.

A Hgt. az *ingatlantulajdonos (az ingatlan tulajdonosa, birtokosa vagy használója) kötelezettségeként* határozza meg, hogy az ingatlanán keletkező, az ideiglenes tárolásra szolgáló (közműpótló) létesítmények, berendezések ürítéséből származó, illetve közüzemi csatornahálózatba vagy más módon befogadóba vagy szennyvíztisztítóba nem vezetett települési folyékony hulladékot a külön jogszabályban előírtak szerint *gyűjtse, továbbá az annak begyűjtésére feljogosított hulladékkezelőnek átadja*.<sup>2</sup>



*A települési önkormányzat feladata – kötelezően ellátandó közszolgáltatásként – az ingatlantulajdonosoknál keletkező települési folyékony hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatás megszervezése és fenntartása<sup>3</sup>.*

A Hgt. 23. §-a szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg – többek között – a helyi közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlantulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit.

*A közszolgáltató feladata az önkormányzati rendeletben előírt módon a települési hulladék ingatlantulajdonosoktól történő begyűjtése, elszállítása a települési hulladékkezelő telepre, illetőleg a települési hulladék kezelése, kezelő létesítmény üzemeltetése, a szolgáltatás folyamatosságának biztosítása.<sup>4</sup>*

Az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet szerint a települési folyékony hulladék mennyiségének meghatározásánál abba nem számít bele – többek között – „az év meghatározott időszakában locsolási célú felhasználásra figyelembe vett ivóvízmennyiség, amely nem lehet kevesebb, mint az adott időszakhoz tartozó vízhasználat 10%-a” (16. § (2) bek. d) pont). Az egységnyi díjtétel kiszámításakor a hulladék mennyiségének meghatározásához „a vezetékes ivóvízzel ellátott ingatlan esetén az ingatlanon fogyasztott és kedvezményekkel (pl. locsolási kedvezménnyel) csökkentett vízmennyiséget kell alapul venni” (17. § (1) bek. a) pont).

A 10%-os locsolási kedvezmény igénybevételének részletes szabályait nem határozza meg az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet.

A fenti szabályozás alapja a 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet, amely szerint „A települési folyékony hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatás esetén az egységnyi díjtétel – a (3) bekezdésben foglaltak kivételével – az ingatlanon keletkező folyékony hulladékmennyiség egységnyi térfogatának, illetve külön jogszabály alapján engedélyezett szennyvíz-elszikkasztás esetében az elszállításra kerülő folyékony hulladék egységnyi térfogatának kezelési díja.” (10. § (1) b) pont). „Az (1) bekezdés b) pontja esetében szükséges az ingatlanon keletkező folyékony hulladék mennyiségének kiszámításánál az ingatlanon fogyasztott (számlázott) vízmennyiséget kell alapul venni az egységnyi díjtétel megállapításához.” (10. § (2) bekezdés). „Az (1) bekezdés b) pontja szerinti folyékony hulladék mennyiségének meghatározásánál nem vehető figyelembe az év meghatározott időszakában locsolási célú felhasználásra figyelembe vett ivóvízmennyiség, amely nem lehet kevesebb, mint az adott időszakhoz tartozó vízhasználat 10%-a;” (10. § (4) bekezdés d) pont).

A Közszolgáltató álláspontja szerint a locsolási kedvezmény tekintetében a 4/1995. (II. 13.) Főv. Kgy. rendeletben meghatározott részletes feltételeket a települési folyékony hulladék ártalmatlanítására irányuló közszolgáltatás nyújtásakor is lehet alkalmazni. A 4/1995. (II. 13.) Főv. Kgy. rendelet szabályai a 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendeleten alapulnak: „A szennyvízelvezetési helyről a szennyvízelvezető műbe kerülő szennyvíz mennyisége méréssel, mérés hiányában pedig az adott helyen fogyasztott (számlázott) vízmennyiség alapulvételével állapítható meg” (24. § (1) bekezdés). „Nem vehető figyelembe a szennyvíz mennyiségének meghatározásánál: a külön jogszabály felhatalmazása alapján kihirdetett jogszabályok szerint az év meghatározott időszakában locsolási célú felhasználásra figyelembe vett ivóvízmennyiség, amely nem lehet kevesebb, mint az adott időszakhoz tartozó vízhasználat 10%-a;” (24. § (4) bekezdés d) pont). A 4/1995. (II. 13.) Főv. Kgy. rendelet meghatározza az alábbiakat is: „A locsolási kedvezmény alkalmazása szempontjából lakossági fogyasztó: A részben vagy teljesen lakóépületként használt házasingatlan tulajdonosa, bérlője, használója – kivéve az alábbi b) pont esetét –, aki az ingatlan fővízmérője alapján a csatornadíj-fizetésre kötelezett” (6. § (1) bekezdés a) pont).

A 4/1995. (II. 13.) Főv. Kgy. rendelet tárgyi hatálya az önkormányzati tulajdonú víziközműből szolgáltatott ivóvíz, valamint az önkormányzati tulajdonú víziközmű által biztosított szennyvízelvezetés, -tisztítás és -kezelés legmagasabb hatósági díjának Budapest főváros közigazgatási területén történő megállapítására, és a díjalkalmazás feltételeire vonatkozik.

Az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet tárgyi hatálya pedig a települési folyékony hulladékkal kapcsolatos kötelező helyi közszolgáltatásra vonatkozik. A rendelet meghatározása szerint: „*hulladékkezelési közszolgáltatás: a rendelet hatálya alá tartozó települési folyékony hulladék tekintetében az önkormányzat által szervezett és fenntartott begyűjtési és szállítási, valamint ártalmatlanítási közszolgáltatások együttes elnevezése.*” (2. § 11. pont).

Fentiek alapján látható, hogy a két közszolgáltatásra, vagyis a települési folyékony hulladék ártalmatlanítására irányuló, és a közműves szennyvízkezelésre vonatkozó közszolgáltatásra *kormányrendeleti szinten ugyanazok a szabályok vonatkoznak a 10%-os locsolási kedvezmény tekintetében, az igénybevétel részletszabályai azonban eltérőek a fővárosi közgyűlési rendeletekben.* Mindkét kormányrendeleti szintű szabályozás azon alapul, hogy a csatornahasználat díja és a folyékony hulladék kezelésének díja az elszállított, illetve a szennyvízhálózatba juttatott mennyiséggel arányosan legyen megállapítva. A mennyiség meghatározásánál általában a fogyasztott ivóvízmennyiség az irányadó, locsolás esetén azonban a locsolásra elhasznált víz nem kerül sem a közcsatornába, sem folyékony hulladékként átvételre, így annak a mennyiségét méltánytalan lenne megfizettetni a fogyasztókkal. Ezért a szabályozás mindkét esetben lehetővé teszi azt, hogy a locsolásra használt víz a szennyvíz illetve folyékony hulladék mennyiségébe ne számítson bele „*az adott időszakhoz tartozó vízhasználat 10%-a*” erejéig.

A települési szilárdhulladék-szállítási közszolgáltatással kapcsolatban a közszolgáltatók gyakorlatát vizsgálva egy korábbi jelentésemben<sup>5</sup> megállapítottam, hogy a magasabb szintű jogszabályok keretei között az egyes önkormányzati rendeletek határozzák meg a szolgáltatást: a közszolgáltatás tartalmát, a feladatellátás rendjét és módját, az igénybevétel módját, gyakoriságát, idejét és helyét stb. *Az ingatlantulajdonos és a közszolgáltató között létrejövő szerződés minden lényegi elemét tehát jogszabály határozza meg.*

A Hgt. 23. §-a konkrétan meghatározza azokat a szabályozási tárgyakat, melyekben a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására rendeletet alkot a képviselő-testület.<sup>6</sup> *A szabályozás, vagyis a rendeletalkotás joga nem delegálható a Közszolgáltatóra. A Közszolgáltató a vonatkozó jogszabályok, a Hgt. keretei között alkotott helyi rendeletek, valamint az önkormányzattal kötött közszolgáltatási szerződés előírásai alapján köteles ellátni feladatát. A Közszolgáltató nem szabhat feltételeket az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet szabályain túlmenően.*

Megállapítom, hogy az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet nem tartalmazza a locsolási kedvezmény igénybevételének részletes szabályait, így a Közszolgáltató nem utasíthatja el a kérelmet azon az alapon, hogy az adott ingatlan nem az L4, L5, L6, L6A, és Ü jelű új kertövezetben fekszik, vagy helyi szabályozás esetén annak építési övezeti előírása tiltja az ingatlan 50%-ot elérő beépítését és területének legalább 50%-án biológiailag aktív zöldfelület található. Az ezzel ellentétes közszolgáltatási gyakorlat sérti *a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményét.*

Azon az alapon, hogy a 4/1995. (II. 13.) Főv. Kgy. rendelet tartalmaz szabályozást a locsolási kedvezményre vonatkozóan, még nem teszi alkalmazhatóvá azt a települési folyékony hulladéokra vonatkozó közszolgáltatásban is. *A két rendelet tárgyi hatálya nem egyezik meg egymással, azok két különböző közszolgáltatás szabályait határozzák meg, az egyik*

*közszolgáltatásra vonatkozó rendelet szabályait nem lehet alkalmazni a másik közszolgáltatásban. A jogbiztonság alkotmányos követelményének egyik eleme az egységes jogértelmezésen alapuló jogalkalmazás. A megfelelő jogalkalmazási gyakorlatnak is hozzá kell járulnia a jogszabályok kiszámítható, előrelátható működéséhez. Az a jogalkalmazói gyakorlat, amely szerint a Közszolgáltató nem az adott közszolgáltatásra vonatkozó közgyűlési rendelet szabályai szerint jár el, hanem egy másik közszolgáltatást szabályozó rendelet szabályait is alkalmazza, ellentétes a jogszabályok kiszámítható működtetésének elvével, és így az ilyen gyakorlat sérti a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményét.*

Továbbá a 4/1995. (II. 13.) Főv. Kgy. rendelet meghatározza a locsolási kedvezmény alkalmazása szempontjából, hogy ki minősül lakossági fogyasztónak: az, aki az ingatlan fővízmérője alapján a *csatornadíj-fizetésre kötelezett* (6. § (1) bekezdés a) pont). A települési folyékony hulladék ártalmatlanítására irányuló közszolgáltatás igénybevevője értelemszerűen nem lehet csatornadíj-fizetésre kötelezett, mivel csatornabekötéssel nem is rendelkezik.

Megjegyzendő, hogy a 4/1995. (II. 13.) Főv. Kgy. rendelet a locsolási kedvezmény igénybevételeinek szabályai között arról rendelkezik, hogy *„A jogosultságot a bejelentő a 3. § c) pontja szerinti feltételek teljesítését követő hónap 1. napjától szerzi meg. Az igény elbírálásáról a szolgáltató a feltételek teljesítését követő 30 napon belül értesíti a bejelentőt.”* (4. § (2) bekezdés). *Jelen esetben ezt a szabályt nem alkalmazta a Közszolgáltató, tekintettel arra, hogy a kérelmet 2012. május hónapban nyújtotta be a fogyasztó, az elbírálásról értesítést pedig csak 2012. szeptember hónapban kapott.* A Közszolgáltató válasza alapján az elhúzó eljárás, a késedelmes ügyintézés oka a 2012. első félévében történt átszervezés volt. A panaszos szerint azonban a 2012. szeptemberben benyújtott panaszára 2012. november hónapig nem kapott választ, ez az időszak pedig már kívül esik az átszervezés okozta átállási időszakon. A Közszolgáltató honlapján elérhető Üzletszabályzat<sup>7</sup> 14. pontja az alábbiakat tartalmazza: *„Az Egyedi esetek. Ebben az esetben a reklamáció jellegétől függően (szolgáltatás, számlázás, adminisztráció) az illetékes terület vezetője egyedi döntés alapján kezeli a reklamációt. Az ügyintézés ideje ebben az esetben sem haladhatja meg a 15 munkanapot.”*

A tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos tipikus visszasságok közé sorolható például az eljárások elhúzódnása, a beadott kérelem, panasz érdemi vizsgálatának hiánya. Jelen esetben a Közszolgáltató négy hónapon keresztül nem bírálta el a locsolási kedvezmény kérelmet, és nem alkalmazta az üzletszabályzatban meghatározott 15 napos panaszkezelési határidőt, *amely eljárás a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét idézte elő.*

Végül az alábbiakra szeretném felhívni a figyelmet. A települési szilárdhulladék-szállítási közszolgáltatás átfogó vizsgálatát lezáró AJB-2994/2012. számú jelentésemben részletesen elemeztem az ingatlantulajdonos, az önkormányzat és a közszolgáltató kapcsolatát, és az alábbiakat állapítottam meg:

*„Ebben a közszolgáltatási rendszerben annak három szereplője, vagyis az önkormányzat, a közszolgáltató, és az ingatlantulajdonos kölcsönösen függnek egymástól, az egyikük által tanúsított magatartás kihat a másik szereplő helyzetére. Ezért ebben a rendszerben mindhárom résztvevő oldaláról szoros együttműködésre lenne szükség. Mindezt pedig befolyásolja a jogalkotónak a rendszerre vonatkozó szabályozása, az elérendő célok, prioritások felállítása. A közszolgáltatással elérendő végső cél egyrészt közegészségügyi, másrészt környezetvédelmi. 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)<sup>8</sup> védelméhez, Ezek megteremtésén keresztül érvényesülhet ugyanis az egészséges környezethez való alapjog.”* (III. Az ügy érdeme tekintetében című fejezet).

„Egyetértek az Országos Környezetvédelmi Tanács azon álláspontjával, amely szerint 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. A közszolgáltató felé pedig garانتálja – szabályalkotási és behajtási szinten –, hogy a feladatellátáshoz szükséges, az ingatlantulajdonos által fizetendő díj megfizetésre kerüljön.” (2.1. Az arányos és differenciált közszolgáltatási díj, díjkedvezmények és szociális támogatások biztosítása című fejezet).

„Álláspontom szerint a közszolgáltatóknak Alaptörvényből származó kötelezettsége, hogy a fogyasztói panaszok kezelése során tájékoztatást nyújtsanak a többi, jogorvoslati lehetőségéről, biztosítva ezzel a jogorvoslathoz való alapjog érvényesülését.” (2.2. Kötelező igénybevétel, jogorvoslathoz való jog című fejezet).

Fenti megállapítások a települési folyékony hulladékra vonatkozó közszolgáltatásra is alkalmazhatóak, tekintettel arra, hogy a szilárd és folyékony hulladékra vonatkozó szabályozás nagyrészt azonos volt 2012. december 31-ig.

A 2013. január 1-jétől hatályos szabályozás szerint a települési folyékony hulladék a továbbiakban nem minősül hulladéknak. A Vgtv. kiegészült „A nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésére vonatkozó közszolgáltatás” címmel, vagyis a továbbiakban a vízgazdálkodási joganyag részét képezi a „települési folyékony hulladék”, amely elnevezésében is változott a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvízre. A Vgtv. módosítását követően az tartalmazza a vonatkozó új törvényi szintű szabályokat, amelyek többnyire a Hgt. régi tartalmával azonosak, néhány rendszerbeli különbséggel. A Vgtv. szabályai mellett a fent idézett megállapítások a továbbiakban is megállják a helyüket a közszolgáltatásra nézve.

A témával összefüggésben továbbá a Vgtv. alábbi rendelkezéseire hívom fel a figyelmet: „44/C. § (2) A települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: a) a közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatással ellátott terület határait; (...) c) a közszolgáltatás ellátásának rendjét, módját és időtartamát, a közszolgáltató és az ingatlantulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a közszolgáltatásra vonatkozó szerződés egyes tartalmi elemeit; (...) e) az ingatlantulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények és a szolgáltatás ingyenességének eseteit;”. „44/D. § (1) A közszolgáltatás igénybevételéért a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz mennyiségével arányos díjat kell fizetni. (2) A közszolgáltatás díjának meghatározása során a következőket kell figyelembe venni: a) a háztartási szennyvíz mennyisége”. A kormányrendeleti szintű végrehajtási szabály jelenleg még hiányzik, azonban a fentiek alapján a locsolási kedvezmény részletes szabályainak meghatározása a Fővárosi Közgyűlés hatáskörébe tartozik.

## **Összefoglalás**

A települési szilárd- és folyékonyhulladék-szállítást végző közszolgáltatók gyakorlatát vizsgálva számos korábbi jelentésemben megállapítottam, hogy a közszolgáltatási tevékenységüket a vonatkozó jogszabályok, a helyi rendelet és az önkormányzattal kötött közszolgáltatási szerződés előírásai alapján kötelesek ellátni. Amennyiben a Közszolgáltató a

helyi rendelet gyakorlati alkalmazása során azt tapasztalja, hogy annak szabályai nem eléggé részletesek vagy kevésbé differenciáltak, úgy a gyakorlatban nem „pótolhatja ki” a hiányzó szabályozást az eljárása során, hanem jelezheti a jogalkotó felé a szabályozás megalkotása iránt felmerült igényét. Tekintettel arra, hogy a közszolgáltatás igénybevétele kötelező, kiemelten fontos a lakossági elfogadás erősítése, amelynek egyik sarokpontja a Közszolgáltató hozzáállása, együttműködése. A locsolási kedvezmény esetében a közszolgáltatási díj arányossá tétele valósul meg, ezért van jelentősége annak, hogy a helyi rendelet milyen szabályozást tartalmaz (vagy nem tartalmaz), illetve, hogy a Közszolgáltató kérelem-elbírálási gyakorlata megfelel-e a szabályozásnak.

### **Intézkedésem**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Fővárosi Településtisztasági és Környezetvédelmi Kft.* ügyvezető igazgatóját, hogy

1. tevékenységét az eljárására irányadó jogszabályoknak és szakmai előírásoknak megfelelően gyakorolja;
2. szabályozási hiányosság esetén kezdeményezze a Fővárosi Közgyűlésnél a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvízre vonatkozó, a közszolgáltatást szabályozó rendelet módosítását;
3. vizsgálja meg annak a lehetőségét, hogy a 2012. évben benyújtott és a panaszban szereplő okból elutasított locsolási kedvezmény kérelmeket milyen módon tudja utólag jogszerűen elbírálni.

Budapest, 2013. február

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Melléklet: Lábjegyzet**

<sup>1</sup> Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat.

<sup>2</sup> Hgt. 20. § (1) bekezdés

<sup>3</sup> Hgt. 21. § (1) bekezdés

<sup>4</sup> Hgt. 27. § (1) bekezdés

<sup>5</sup> AJB-1624/2011. számú jelentés

<sup>6</sup> Hgt. „23. § A települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: a) a helyi közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatással ellátott terület határait; b) közszolgáltató megnevezését, illetőleg annak a működési területek a határait, amelyen belül a közszolgáltató a közszolgáltatást rendszeresen köteles ellátni; c) a közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit – beleértve az egyes ingatlanfajtákra vonatkozó speciális szabályokat – a szolgáltatásra vonatkozó szerződés egyes tartalmi elemeit; d) a közszolgáltatás keretében kötött szerződés létrejöttének módját, valamint a közszolgáltatás igénybevételének – jogszabályban nem rendezett – módját és feltételeit; e) a közszolgáltatással összefüggő - jogszabályban nem rendezett – települési önkormányzati feladat- és hatáskört; f) az ingatlanulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények eseteit vagy a szolgáltatás ingyenességét; g) a közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (közszolgáltatást igénybe vevő neve, lakcíme, születési helye és ideje, anyja neve) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket; h) a gazdálkodó szervezet számára – a 20. § (4) bekezdésében meghatározott kivétellel – a gazdasági tevékenységével összefüggésben keletkezett, nem elkülönítetten gyűjtött és a 13. § alapján nem hasznosított vagy ártalmatlanított hulladéka tekintetében a közszolgáltatás kötelező igénybevételét a 21. § (2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel.”

<sup>7</sup> <http://ftsv.hu/uzletszabalyzat.html>

<sup>8</sup> A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 4. § (1) bekezdés

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-8592/2012. számú ügyben**

### **A vizsgálat megindítása**

A panaszos 17 éves lánya ügyében kérte a segítségemet. Kifogásolta, hogy a somoskőújfalui jegyzői gyámhatóság (a továbbiakban: jegyző) 2012 októberében ideiglenes hatállyal kiemelte a családból a gyermekét, és a faluban élő nagyszülőnél helyezte el. A beadvány szerint a panaszosnak az elhelyezésről szóló határozatot nem küldték meg és az elhelyezés indokáról– kérése ellenére – sem kapott megfelelő információt.

A beadvány alapján felmerült a Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes hatósági eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A Nógrád Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalától (továbbiakban: szociális és gyámhivatal), valamint Somoskőújfalu helyettes jegyzőjétől tájékoztatást és az ügyben keletkezett dokumentumok 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 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**

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

2004. évi XXIX. törvény, az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról

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.)

331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről (Gyszr.)

*(Az alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.)*

### **A megállapított tényállás**

A rendelkezésemre álló dokumentumok szerint a nagyszülő 2012. október 15-én idézés nélkül megjelent a jegyzői gyámhatóságon. Elmondta, hogy lánya és annak élettársa 2012 júliusában elköltöztek tőle, de a 17 éves unokáját nála hagyták. A gyermek után járó családi pótlékot és árvaellátást az anya felveszi, de a gyermek tartásához nem járul hozzá, arról a nagyszülő gondoskodik. A nagyszülő kérte a gyermek ideiglenes hatályú hozzá helyezését.

Annak, hogy az ügyben az ügyintéző a nagyszülőn kívül mást is meghallgatott volna, nincs nyoma. A jegyző a 2406-1/2012. számú, 2012. október 29-én kelt határozatával a

gyermeket ideiglenes hatállyal a nagyszülőhöz helyezte. A határozatról az anyát nem értesítette. A panaszos – a jegyző eljárását sérelmezve – 2012. november 23-án panaszbeadvánnyal fordult a szociális és gyámhivatalhoz.

A szociális és gyámhivatal megkereste a jegyzőt, aki az iratok megküldésével egyidejűleg arról is tájékoztatta, hogy a panaszos az ügyben – még a határozat meghozatala előtt – személyesen érdeklődött az önkormányzatnál. A panaszost a folyamatban lévő eljárásról, annak következményeiről szóban tájékoztatták, a nagyszülővel felvett jegyzőkönyv tartalmát ismertették vele, melyet tudomásul vett. A panaszos ezen állítást cáfolta.

A szociális és gyámhivatal a panaszt kivizsgálta és megállapította, hogy a jegyző a panaszos gyermekének ideiglenes elhelyezéséről döntő 2406-1/2012. számú, 2012. október 29-én kelt határozatot a panaszosnak nem küldte meg. A hatóság 2012. december 15-én kelt XIII-C-10/1364/2012. számú levelében a jegyzőt felszólította a döntés panaszossal való haladéktalan közlésére. Intézkedéséről ugyanezen a napon tájékoztatta a panaszost. A panaszos határozat elleni fellebbezését – tévesen – a szociális és gyámhivatalhoz nyújtotta be.

Tekintettel arra, hogy 2013. január 1-jétől a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezése a járási gyámhivatalok hatáskörébe tartozik, a fellebbezést a szociális és gyámhivatal a Kunszentmiklósi Járási Gyámhivatalnak küldte meg.

A járási gyámhivatal a fellebbezést és az ügyben keletkezett iratokat, az NO-05C/01/226-2/2013. számú, 2013. január 18-án kelt végzésével felterjesztette a szociális és gyámhivatalhoz. A másodfokon eljáró hatóság, az NO-C/01/24-7/2013. számú, 2013. február 5-én kelt határozatával az első fokú döntést helyben hagyta.

Somoskőújfalu helyettes jegyzője – rövid úton, telefonon – megerősítette, hogy a panaszos gyermekét a nagyszülőnél helyezték el, és a határozatot valóban nem küldték meg az édesanyának. Tájékoztattott arról is, hogy a panaszos és a nagyszülő között nagyon megromlott a viszony, a 17 éves lány már az ideiglenes elhelyezés előtt is a nagymamánál tartózkodott. Ezen kívül a panaszos az ügyben – nem a rendes jogorvoslat keretében – már a szociális és gyámhivatalhoz is fordult.

## **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 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 jegyzői hatáskörben eljáró gyámhatóság, az első és másodfokú gyámhivatalok közigazgatási szervek, így eljárásuk vizsgálatára – a hivatkozott törvényi rendelkezés alapján – kiterjed a hatásköröm.

### ***II. A vizsgált alapjogok tekintetében***

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.] Ugyancsak az Alkotmánybíróság szerint, a tisztességes eljárás 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. [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.

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 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.]

Előzőekből 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.

### **III. Az ügy érdemében**

A Gyvt. 2012. december 31-ig hatályos rendelkezése szerint a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésére a települési önkormányzat jegyzője is jogosult volt. A Gyvt. szerint az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozza, ha a gyermek felügyelet nélkül maradt vagy testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését családi környezete vagy önmaga súlyosan veszélyezteteti és emiatt azonnali elhelyezése válik szükségessé.

A törvény értelmében 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.

A Gyer. 96. § (1) bekezdése alapján a beutaló szervnek az ideiglenes hatályú elhelyezésről való döntése előtt meg kell hallgatnia a szülőt és más törvényes képviselőt, a gondozót, a korlátozottan cselekvőképes személyt és az ítélőképessége birtokában levő cselekvőképtelen gyermeket, továbbá minden esetben azt, akivel szemben kötelezettséget kívánnak megállapítani, valamint – szükség szerint – a gyermek más közeli hozzátartozóit. A meghallgatást akkor lehet mellőzni, ha a meghallgatás miatti késedelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna. [Lásd a Gyvt. 128. § (1) bekezdés]

A rendelkezésemre álló információk alapján a 17 éves lány nem volt olyan súlyos veszélyhelyzetben, ami indokolta volna az ő, illetve törvényes képviselői joggal rendelkező



édesanyja meghallgatásának mellőzését. A Gyvt. hivatkozott, valamint a Ket. 46. § (1) bekezdése alapján a panaszost a jegyzőnek idéznie kellett volna.

A panaszos a jegyzői gyámhatóságon idézés nélkül jelent meg, a gyermeke ideiglenes elhelyezésének indokairól – a hatóság állítása szerint – szóbeli tájékoztatást kapott, meghallgatásáról jegyzőkönyv nem készült. A Ket. 39. § (2) bekezdése szerint, a hatóság az ügyfél meghallgatásáról akkor készít jegyzőkönyvet, ha azt az ügyfél kéri vagy a hatóság az eljárás érdekében egyébként azt szükségesnek tartja. Tekintettel arra, hogy az eljárásban az anyát meg kellett volna hallgatni, az idézés nélküli megjelenésén elhangzottakat jegyzőkönyvben kellett volna rögzíteni.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a jegyzői gyámhatóság eljárási hibái (a korlátozottan cselekvőképes gyermek és törvényes képviselője meghallgatásának mellőzése, a határozat panaszossal való késedelmes közlése) visszásságot okozott a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő alappal összefüggésben.*

Figyelemmel arra, hogy a szóban elhangzottakról az ügyintéző jegyzőkönyvet nem vett fel a hatóság és a panaszos állítása közötti ellentmondás tisztázására nincs lehetőségem.

Megállapítom, hogy a szociális és gyámhivatal – a 2004. évi XXIX. törvény 142. § (1) és (4) bekezdéseiben foglaltaknak megfelelően – az anya panaszát elbírálta, arról a panaszost írásban értesítette, az intézkedést követően a panaszos a jogorvoslati jogával élhetett, így ehhez való joga nem sérült. Összességében a jogerős döntéssel összefüggésben alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel.

### **Intézkedésem**

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni elkerülése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – felkérem a Nógrád Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának vezetőjét, hogy az illetékessége alá tartozó járási gyámhivatalok figyelmét hívja fel arra, hogy a Gyer. 96. § (1) bekezdésben foglalt kötelezettségüknek – vagyis az érintettek jegyzőkönyvbe foglalt meghallgatásának – minden esetben tegyenek eleget.

Budapest, 2013. február

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok**

**1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)** [Hatályos 2012. 12. 31-éig]

72. § (1) 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 települési önkormányzat jegyzője, a gyámhivatal 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 *a*) a nevelésére alkalmas, azt vállaló különélő szülőnél, más hozzátartozónál, illetve személynél, vagy ha erre nincs lehetőség, *b*) a legközelebbi ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermekek ellátását is biztosító nevelőszülőnél, vagy ha erre nincs lehetőség – az ideiglenes hatályú elhelyezés biztosítására is kijelölt – gyermekotthonban helyezi el, és erről haladéktalanul értesíti a gyámhivatalt, illetve külföldi állampolgárságú gyermek esetében – ide nem értve a 4. § (1) bekezdésének *b*) pontja szerinti személyt – a Kormány által kijelölt gyámhivatalt.

(2) 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.

73. § (1) A gyámhivatal – 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*) harmincöt napon belül elrendeli a gyermek átmeneti vagy tartós nevelésbe vételét, vagy *c*) két hónapon belül pert indít az ideiglenes hatályú elhelyezés fenntartása vagy megváltoztatása mellett a gyermekelhelyezés megváltoztatása, illetve a szülői felügyelet megszüntetése iránt.

**2004. évi XXIX. törvény az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról**

141. § (1) Az állami és helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény szerint kötelesek elintézni.

142. § (1) A panaszt és a közérdekű bejelentést a beérkezéstől számított harminc napon belül kell elbírálni. (4) Az eljárásra jogosult szerv a vizsgálat befejezésekor a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – köteles a panaszost, illetőleg bejelentőt írásban vagy elektronikus úton haladéktalanul értesíteni

**2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)**

39. § (2) Ha az ügyfél vagy az eljárási cselekményben érintett személy kéri vagy a hatóság az eljárás érdekében egyébként szükségesnek tartja, a hatóság jegyzőkönyvet készít [...] *b*) az ügyfél, a tanú, a szakértő meghallgatásáról,

46. § (1) Azt, akinek személyes meghallgatása az eljárás során szükséges, a hatóság hatánap vagy határidő megjelölésével arra kötelezi, hogy előtte vagy a megjelölt helyen jelenjen meg.

**149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (Gyer.)**  
[Hatályos 2012. 12. 31-éig]

95. § (1) Az ideiglenes hatályú elhelyezést 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 [...]

96. § (1) A beutaló szerv az ideiglenes hatályú elhelyezésről való döntése előtt meghallgatja a Gyvt. 128. §-ában meghatározott személyeket, kivéve, ha a súlyos veszélyeztettség a gyermek életét közvetlen veszélynek teszi ki.

**331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről (Gyszr.)** [Hatályos 2012. 12. 31-ig]

3. § (1) A települési önkormányzat jegyzője...[...] *f*) a gyermeket azonnali intézkedést igénylő esetben a különélő másik szülőnél, más hozzátartozónál vagy más alkalmas személynél, illetve nevelőszülőnél, vagy – ha erre nincs mód – gyermekotthonban, fogyatékos személyek otthonában vagy pszichiátriai betegek otthonában helyezi el,

4. § A járási gyámhivatal a gyermekek védelme érdekében *a*) elhelyezi a gyermeket ideiglenes hatállyal a különélő másik szülőnél, más hozzátartozónál vagy más alkalmas személynél, illetve nevelőszülőnél, vagy – ha erre nincs mód – gyermekotthonban, fogyatékos személyek otthonában vagy pszichiátriai betegek otthonában, [Hatályos: 2013. 01. 01-től]

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-8646/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel  
dr. Herke Miklós

**Az eljárás megindítása**

A panaszosok beadványában sérelmezték, hogy Bábolna Város Önkormányzatának képviselő-testülete az ingatlanuk kerítése mellé ültetett tujasor kivágására kötelezte. A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való alapvető jog sérelmének illetve közvetlen veszélyének gyanúja.

**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.”)

**Vonatkozó jogszabályok**

- a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL.

- törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.)
  - a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.)

### **Megállapított tényállás**

A beadványban foglaltak vizsgálata érdekében tájékoztatást kértem Bábolna Város Önkormányzat Jegyzőjétől (a továbbiakban: jegyző). A panaszos, valamint a jegyző tájékoztatása alapján az alábbi tényállást állapítottam meg. A panaszosok az önkormányzattól megvásárolt telken építkeztek (Bábolna, Víztorony utcában), a felépített ingatlanra 2011 év végén használatbavételi engedélyt kaptak. A panaszosok a megvásárolt telek méreténél nagyobb területet kerítettek be kerítésükkal, ezért a polgármester a képviselő-testület 32/2012. (II. 29.) számú határozatát mellékelve felszólította őket a kerítés eredeti telekhatárra történő áthelyezésére. A panaszosok 2012. március 23-án kérvényt nyújtottak be az önkormányzat részére, amelyben a határozat újratárgyalását kérték, valamint a nem a tulajdonukban álló telekhez tartozó, ám bekerített rész megvásárolásának engedélyezését kérelmezték.

A képviselő-testület 50/2012. (III. 29.) számú határozatában ismételten, 2012. április 30-i határidő tűzésével kerítés áthelyezésére kötelezte a panaszosokat. A polgármester 2012. március 30-án megküldte a képviselő-testület határozatát, egyben levélében felszólította a panaszosokat a határozatban foglaltak teljesítésére. A panaszosok a megjelölt határidőre a kerítést a kijelölt telekhatárra áthelyezték. Ezt követően a polgármester olyan előterjesztést terjesztett a képviselő-testület elé, amelyben a kerítés megtörtént áthelyezésének megállapítása mellett a szóban forgó területen – a kerítés mellé telepített, a kerítés áthelyezése folytán a kerítésen kívül eső, közterületen – található növényzettel kapcsolatos állásfoglalást kért.

A képviselő-testület Pénzügyi és Településfejlesztési Bizottsága a növényzet panaszosok általi *elvégzésére* tett javaslatot. A Bizottság 102/2012. (V. 24.) számú határozata a következőket tartalmazza: „*Bábolna Város Önkormányzatának Pénzügyi- és Településfejlesztési Bizottsága elfogadásra javasolja a képviselő-testületnek, hogy a Víztorony utcai telekhatáron túli építkezés kapcsán közterületen hátramaradt növényzetet a tulajdonosok 2012. október 30-ig (figyelembe véve a növények ültetésére leg megfelelőbb időszakot) végezzék el*”. A javaslatot a képviselő-testület elfogadta, és a 60/2012. (V. 31.) számú határozata szerint „*a Pénzügyi és Településfejlesztési Bizottság határozatát jóváhagyja, elfogadja, tudomásul veszi*”.

A jegyző 2012. június 4-én levélben<sup>135</sup> megküldte a panaszosoknak a Pénzügyi és Településfejlesztési Bizottság és a képviselő-testület növényzettel összefüggő határozatait, majd az abban foglaltak határidőre történő betartására kérte a panaszosoktól. A panaszosok 2012. október 29-én levélben fordultak az önkormányzathoz, amelyben kérik, hogy a képviselő-testület változtassa meg döntését, és a tuják megmaradhassanak a kerítés melletti közterületen.

Az önkormányzat Pénzügyi- és Településfejlesztési Bizottsága 2012. november 20-i ülésén tárgyalta meg a panaszosok kérelmét, határozatában<sup>136</sup> – korábbi határozatát fenntartva, de immár egyértelmű szövegezéssel – a növényzet eltávolítására szólította fel a panaszosokat, továbbá azt tartalmazza: „*amennyiben nem történik meg a növényzet eltávolítása, azt hatóságilag a Hivatal tegye meg és annak költségeinek viselésére kötelezze az érintetteket*”.

A képviselő-testület a 166/2012. (XI. 29.) számú határozatában jóváhagyta a Pénzügyi- és Településfejlesztési Bizottság döntését. Megkeresésemre a jegyző arról tájékoztatott, hogy a

<sup>135</sup> Bábolna Város Polgármesteri Hivatalának 589-8/2012. számú levele

<sup>136</sup> Pénzügyi- és Településfejlesztési Bizottság 222/2012. (XI. 20.) számú határozata

panasszal érintett fás szárú növények a csatolt térképmásolat és tulajdoni lap szerint „kivett út” minősítésű ingatlanon állnak, amelynek tulajdonosa Bábolna Város Önkormányzata, továbbá az által megküldött testületi döntések alapján a Kkt. 42/A. § (1) bekezdése képezi, és az önkormányzat közútkezelőként döntött a tujasor kivágásáról. A panaszosok 2013. március 26-án telefonon arról tájékoztattak, hogy a tujasort nem vágták ki, és eddig az önkormányzat sem tett ez ügyben intézkedést, továbbá az érintett ingatlan jelenleg közlekedési célt nem szolgál.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **Hatásköröm 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 – a helyi önkormányzat 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 ügy ugyan alapvetően az önkormányzat tulajdonosi jogkörébe tartozik, azonban annak során hatósági eljárás látszatát keltette, így az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján az ügy vizsgálatára hatásköröm kiterjed. Vizsgálat lefolytatásának lehetőségét pedig az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

### **A vizsgált alapjogok tekintetében**

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette – többek között a 9/1992 (I. 30.) AB határozatban is – 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.”* A jogbiztonság követelménye azonban nem korlátozódik kizárólag a jogalkotás szférájára, nem csupán a normák egyértelműségét követeli meg, hanem azt is, hogy az egyes jogintézmények működése, vagyis a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. 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).

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 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.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata alapján az állam<sup>137</sup> 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. A kerítés áthelyezésére kötelezés***

A Jat. előírásai szerint<sup>138</sup> a helyi önkormányzat képviselő-testülete normatív határozatban szabályozhatja a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését. Fentiek alapján a képviselő-testület határozatában kizárólag saját magára, valamint az általa irányított szervekre vonatkozóan hozhat előírásokat. A képviselő-testület határozatai<sup>139</sup> azonban – e szabályokkal ellentétesen – a *panaszosokra vonatkozó kötelezést* tartalmaznak. Annak ellenére, hogy azok felelőseként a polgármestert tünteti fel, a polgármester minden esetben a *határozat megküldésével egyidejűleg arra szólította fel a panaszosokat, hogy a határozatban foglaltaknak tegyenek eleget.*

A képviselő-testület a szomszédos önkormányzati tulajdonú út vonatkozásában az önkormányzat tulajdonosi jogait gyakorolja, azonban túllépett hatáskörén, amikor a panaszosokra vonatkozóan határozati formában, hatóság látszatát keltve kötelezést hozott. Az önkormányzat eljárásában így összemosódtak a közhatalmi, illetve tulajdonosi jogosítványok, valamint az ezekkel kapcsolatos eljárási lehetőségek. E döntését az önkormányzat nem hatóságként hozta meg, és emiatt e határozatok nem alkalmasak a vele mellérendelt helyzetben lévő személyekkel szembeni fellépésre, rájuk nézve joghatást nem keletkezett. A polgármester a határozatok felhatalmazása alapján gyakorolhatja a tulajdonosi jogait, és a polgári jog szabályai szerint léphet fel. Vagyis az önkormányzat – a polgári jog szabályai szerint – tulajdonosként járhat el a szomszédos ingatlan tulajdonosával szemben a kerítésének áthelyezése érdekében. Az áthelyezés kikényszerítésére azonban birtokvédelmi eljárás, vagy polgári jogi jogvitát lezáró jogerős döntés szolgálhatott volna alapul.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának következetes gyakorlata szerint<sup>140</sup> „A helyi képviselőtestület alkotmányban deklarált joga, hogy gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat. *Az önkormányzatok ugyanolyan tulajdonosok, mint a gazdasági, piaci viszonyok bármelyik más szereplője. (...) Tulajdonosként egyenjogú és*

<sup>137</sup> Bár az Alkotmánybíróság határozata itt csak az államot említi, azonban az önkormányzati hatáskörben eldöntendő kérdések szempontjából a közhatalmat gyakorló szerv az önkormányzat, így ezekben a kérdésekben az Alkotmánybíróság megállapítása az önkormányzatokra is kiterjed.

<sup>138</sup> Jat. 23. § (2) bekezdés

<sup>139</sup> Bábolna Város Önkormányzat képviselő-testületének 32/2012. (II.29.), és 50/2012. (III.29.) számú határozatai

<sup>140</sup> Lásd OBH 3071/2003. számú jelentés a közterületeken tartott szabadtéri rendezvényekkel kapcsolatban

egyenrangú a „szomszéd” tulajdonosokkal”. Mindezek alapján megállapítom, hogy az önkormányzat hatósági eljárás látszatát keltve eljárásával a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével kapcsolatosan visszásságot okozott.

## **2. A növényzet eltávolítására való kötelezés**

A Kkt. 42/A. § (1) bekezdésének b) pontja alapján 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.

A R. hatályát megállapító rendelkezései szerint a rendelet hatálya nem terjed ki a külön törvény hatálya alá tartozó fás szárú növényekre.<sup>141</sup> A Kkt. hatályát kijelölő rendelkezések szerint a törvény hatálya kiterjed Magyarország területén az utakra, az utak környezetére és a közúti közlekedést szolgáló létesítményekre.<sup>142</sup> A Kkt. értelmező rendelkezései szerint az út tartozéka – többek között – a közút határától számított két méter távolságon belül ültetett fa.<sup>143</sup> A Kkt. fenti rendelkezést a jogalkotó – a Kkt-t a módosító törvény<sup>144</sup> indokolása szerint – az alábbiak miatt emelte be: „A közút kezelőjének esetlegesen felmerülő kártérítési felelősség alóli kimentése érdekében indokolt közútkezelői hozzájáruláshoz kötni a közúttól két méter távolságon belüli fa ültetését, kivágását.”<sup>145</sup>

Ennek indoka, hogy a közutakkal érintett ingatlanok tulajdonosa, valamint a közutak kezelője általában nem egyezik meg. Az ingatlan tulajdonosa (a rá vonatkozó jogszabályi garanciák betartása mellett) jogosult a tulajdonában (kezelésében) álló területen álló fák kivágására, illetve fák ültetésére, azonban a fák lényegesen befolyásolhatják a közúton való közlekedés biztonságát. Egyrészt a közútkezelőnek érdeke lehet a közutak mentén fasorok, facsoportok megtartása, másrészt ugyanakkor érdeke lehet a közlekedésbiztonságra kockázatot jelentő helyeken a fák ültetésének mellőzése is a rá háruló kártérítési felelősség miatt. Ezért a Kkt. a közútkezelő részére biztosítja a fák kivágásához, vagy ültetéséhez a hozzájárulás jogát.

Jelen esetben az önkormányzat képviselő-testülete a tulajdonosi jogokat és a közútkezelői jogokat is gyakorolja, hiszen a Kkt. előírásai alapján<sup>146</sup> a kérdéses települési út vonatkozásában egyben közútkezelőnek is minősül. A Kkt. és a vonatkozó jogszabályi környezet azonban nem ad kellő támpontot, így az önkormányzat az alkalmazandó jog tartalmát nem tudta megállapítani. A vizsgált ügyben az érintett ingatlan jelenleg nem funkcionál útként, vagyis kérdéses olyan közlekedéssel összefüggő indok fennállása, amely alapján a képviselő-testület jogszerűen a fás szárú növények kivágása mellett dönthetne.

Fentiek alapján megállapítom, hogy a Kkt. rendelkezései jelenleg nem adnak jogszabályi alapot a szóban forgó fás szárú növények kivágására. Az önkormányzat – a telepítés előzményeire figyelemmel – tulajdonosként természetesen felajánlhatja (határidő tűzése mellett), hogy a panaszosok az általuk ültetett tujákat saját ingatlanukra átültessék, azonban ha ez nem valósul meg, a fent leírtak értelmében nem kötelezheti őket a növények eltávolítására, hiszen azok kivágásának kezdeményezésére és végrehajtására ő jogosult. A „hozzájárulás” nem egy jogi

<sup>141</sup> R. 1. § (2) bekezdés a) pont

<sup>142</sup> Kkt. 2. § (1) bekezdés c) és d) pontjai

<sup>143</sup> Kkt. 47. § 10. pont

<sup>144</sup> Az egyes közlekedési tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXII törvény 21. §-a

<sup>145</sup> Az egyes közlekedési tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXII törvény indokolása szerint

<sup>146</sup> Kkt. 33. § (1) bekezdés bb) pontja, valamint 46. § (1) bekezdés a) pontja

garanciákat biztosító hatósági eljárás, amelyre tekintettel a panaszosok a tuják eltávolítására kötelezhetőek volnának.

A fentiekből is következik, hogy közigazgatási jogi eszközökkel a fás szárú növények kivágásának költségeit a szomszédos ingatlan tulajdonosára nem terhelheti át. Amennyiben az önkormányzatnak a fás szárú növények eltávolítása kapcsán igényei lennének, úgy azokat kizárólag polgári jogi megoldások útján követelheti a panaszosoktól, azonban ebben az esetben számítani lehet a telepítéssel kapcsolatos igények felmerülésére is. Megállapítom, hogy az önkormányzat eljárása a *jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével kapcsolatosan visszásságot okoz*, a panaszosok a fás szárú növények kivágására nem kötelezhetőek.

### **3. A Kkt. és a R. fás szárú növényekkel összefüggő rendelkezései**

A jogalkotó annak érdekében, hogy a közterületen és így köztulajdonban álló természeti értékek megfelelő védelemben részesüljenek – és ezáltal is érvényesüljön az egészséges környezethez való alapjog – az R. hatálya alá tartozó fás szárú növények kivágását hatósági eljáráshoz kötötte. Az R. általános és eljárási előírásai garantálják, hogy célzott védelmi funkció érvényesüljön, vagyis azok érvényesítése a jogszerűség biztosításához elengedhetetlenek. Ennek megfelelően a közterületen álló fás szárú növényt – az ott meghatározott esetek kivételével – kizárólag hatósági eljárás lefolytatását követően lehet kivágni.

Erre figyelemmel a jogalkotó a fakivágási eljárás megindításához szükséges kérelemhez azon – a fakivágással összefüggő – tények „bemutatásának” kötelezettségét írta elő, amelyek az eljárás során az eljáró hatóság által mérlegelendő szempontokat képezik. 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, amennyiben a fakivágás indokát valósnak és a Ket. bizonyítási szabályai<sup>147</sup> szerint igazoltnak találja, ezen túlmenően a kivágott fák pótlását (azok mennyiségét, méretét, fajtáját) is elő kell írnia. Az R. szabályai szerint a pótlás megtörténtét a jegyzőnek ellenőriznie kell.

Külön kiemelő, hogy a kivágásra irányuló kérelemnek tartalmaznia kell a kivágás *indokát*. A kivágás indokával összefüggésben AJB-667/2012. számú jelentésben azt állapítottam meg: *„A fák kiemelkedő környezeti haszna miatt kivágásukra kizárólag olyan megalapozott indok szolgálhat, amely igazolja, hogy az önkormányzat Ötv. 8. § (1) bekezdésében<sup>148</sup> foglalt feladatainak teljesítéséhez ez elkerülhetetlen.”*

A Legfelsőbb Bíróság az 1985.58. határozatában egy szomszédjogi vita kapcsán kimondta, hogy a fák létehez kapcsolódó társadalmi és környezeti érdek felülmúlja az egyéni érdekeket: *A „A fák az emberi környezetet védik, kellemesebbé, szebbé teszik. Porelvonó, levegőtisztító hatásuk folytán a lakókörnyezet javításában fontos szerepet töltenek be. Ezért a fák telepítése, a meglévő zöldnövényzet megóvása általános környezetvédelmi érdek. Erre tekintettel a szomszédjogi vitákban általában nem kerülhet sor a fák kivágásának elrendelésére. (...) Nem indokolja a fák kivágásának elrendelését az sem, hogy nem tartoznak védett fajtához, és méretüknél fogva nem illenek előkertbe.”*

<sup>147</sup> A Ket. 50. § (1) bekezdése alapján a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. A (4) bekezdés szerint 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.

<sup>148</sup> Az önkormányzati döntések meghozatalakor még hatályban volt, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdése, illetve a helyi közutak fenntartása Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdés 2.pontja szerint továbbra is önkormányzati feladat.

A Kkt. 42/A. § (1) bekezdés a) és b) pontjai alá tartozó fákat – azok közúti közlekedéssel való kapcsolata miatt – a Kkt. a R. hatálya – és ezáltal annak fenti, garanciális szabályai – alól kiemeli, és a Kkt. hatálya alá rendeli.

Ugyanakkor a Kkt. nem határoz meg olyan szakmai normákat, amelyek szabályoznák, hogy a hatálya alá tartozó fákat mely esetekben lehet kivágni, mikor, milyen feltételek betartása mellett lehet ültetni. Nincsenek előírások arra vonatkozóan, hogy a közút mellé milyen fajtájú fák ültethetőek, a fapótlásról sem rendelkezik. Nincsenek továbbá anyagi és eljárási szabályok a faápolásra és -fenntartásra vonatkozóan sem.

*Megállapítom, hogy mindazon garanciális elemekre, amelyeket a Kr. a hatálya alá tartozó fás szárú növényekkel kapcsolatos hatósági eljárásban tisztáz, arra vonatkozóan a Kkt. hatálya alá tartozó fák esetén nincsen sem anyagi jogi, sem pedig ezek figyelembevételét garantáló eljárási előírás.*

Tekintettel arra, hogy a közúti közlekedéssel érintett, és ezáltal a Kkt. hatálya alá tartozó fák esetében az egészséges környezethez való joggal összefüggő indokok éppúgy fennállnak, mint a Kr. hatálya alá tartozó fák esetében, ezért szükséges a fák védelmét (a közlekedéssel összefüggő érdekek betartásával) biztosító jogi előírások megalkotása.

Releváns jogszabályi előírások hiányában a közútkezelő a Kkt. hatálya alá tartozó fák esetén – különösen, miként a tárgyi esetben, amikor az ingatlan tulajdonosa és a közútkezelő személye megegyezik – akár a közúti közlekedéssel összefüggő indokok megléte, vagy a szakmai szabályok betartása nélkül, önkényesen is gyakorolhatja jogait.

A jelen vizsgálatban tapasztaltak alapján indokoltnak látom tehát, hogy a jogalkotó a Kkt. hatálya alá tartozó fák esetén alkossa meg azokat a – az ingatlan tulajdonosára, valamint a közútkezelőre vonatkozó – normákat, amelyek szabályozzák a Kkt. hatálya alá tartozó fák védelmét biztosító szakmai szempontokat és követelményeket.

### **Intézkedéseim**

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása, illetve bekövetkeztük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében

- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal vezetőjét, hogy az önkormányzat képviselő-testületének szóban forgó határozatai vonatkozásában a jelentésben megállapítottak figyelembe vételével tegye meg a szükséges intézkedéseket.
- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem Bábolna Város Önkormányzatának polgármesterét, hogy a jövőben a képviselő-testület feladatait a jogszabályoknak megfelelően, a jelentésben tett megállapítások szerint lássa el.
- az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy a vidékfejlesztési miniszter bevonásával vizsgálja meg a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény hatálya alá tartozó fákra vonatkozó szabályozás módosítását a jelentésben megfogalmazott szempontok érvényre juttatása érdekében.

Budapest, 2013. április

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának**



## **Jelentése** **az AJB-8661/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne

### **Az eljárás megindulása**

A panaszos azért fordult hozzám, mert sérelmezte, hogy a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alapnál (továbbiakban: MTVA) fennálló munkaviszonyát – a szervezet átalakítására, racionalizálására, a párhuzamos funkciók megszüntetésére történő hivatkozással, csoportos létszámleépítés keretében – megszüntették, majd ezt követően volt munkáltatója 240 közmunkás egy éves határozott idejű, 8 órás foglalkoztatását kezdte meg. Tudomása szerint a foglalkoztatásra kerülő, szakképzetlen közmunkások az ő és a vele egy időben elbocsátott munkavállalók feladatát is ellátják.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményéhez fűződő, valamint a tisztességes eljáráshoz való 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 vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján megkereséssel fordultam az MTVA vezérigazgatójához, valamint a Budapest Főváros Kormányhivatala Munkaügyi Központ igazgatójához, akiktől konkrét kérdések vonatkozásában kértem tájékoztatást.

### **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.”);
- *A munkához 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.”)

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- 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 foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (FIt.)
- A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet
- a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet
- A Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet
- A munkaerő-piaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet

### **A vizsgálat előzményei**

A 2012 évben „A Munka Méltósága” projekt keretén belül kiemelt figyelemmel vizsgáltam a közfoglalkoztatás rendszerével összefüggésben felmerülő alapjogi problémákat. Ezen vizsgálsorozatom keretében került sor – egy panaszbeadvány alapján – a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság közfoglalkoztatási gyakorlatának áttekintésére is. Vizsgálati megállapításaimról AJB-5630/2012 számon jelentést készítettem, majd a jelentésben foglalt megállapításokról a nyilvánosság számára sajtóközleményben adtam hírt. A sajtóközlemény megjelenését követően – kifejezetten a jelentésemre, illetve az abban foglalt megállapításaimra történő hivatkozással – fordult hivatalomhoz a panaszos, és beadványában arra kért, hogy vizsgálatom terjedjen ki az MTVA közfoglalkoztatási gyakorlatára is. Álláspontja szerint ugyanis korábbi munkáltatójánál hasonló körülmények között került sor a közfoglalkoztatottak alkalmazására. Munkaviszonya megszüntetését ugyanis az MTVA azzal indokolta, hogy „az általa ellátott feladatokat kisebb létszámmal is el tudja látni, így azokat az alkalmazásában álló munkatársakhoz csoportosítja azzal, hogy a Munkavállaló által ellátott feladatokra nem alkalmaz új munkavállalót.” Mindezzel szemben azonban a panaszos arról értesült, hogy munkaviszonya megszüntetését követően közmunkásokat vettek fel az MTVA azon részlegéhez, ahol korábban dolgozott és a közmunkások – tudomása szerint – többek között az ő és más, vele együtt elbocsátott munkavállaló feladatát is ellájták.

### **A megállapított tényállás**

1. Vizsgálatom során megkerestem az MTVA Vezetőjét. A vezérigazgatóhoz írt megkeresésemben – a vonatkozó dokumentumok egyidejű megküldése mellett – az alábbi kérdésekre vonatkozóan kértem tájékoztatást:

- Az MTVA-nál 2011 végén végrehajtott csoport létszámleépítés során hány státusz és milyen munkakörök kerültek megszüntetésre?
- A megszüntetett munkakörökben milyen végzettséggel, szakképzettséggel rendelkező munkavállalók dolgoztak?
- Miért volt szükség a csoportos létszámleépítésre?
- Valóban alkalmaznak-e a korábban elbocsátott munkavállalók által ellátott feladatok elvégzésére közfoglalkoztatottakat?
- Amennyiben igen, úgy milyen időtartamra, hány órás munkavégzés mellett, milyen bérrel foglalkoztatják a közfoglalkoztatottakat?
- Ugyanazokat a feladatokat kell-e ellátniuk, mint az elbocsátott munkavállalóknak?
- Ezekben a munkakörökben – a közfoglalkoztatottak mellett – alkalmaznak-e az MTVA-val munkaviszonyban álló munkavállalókat?
- Milyen munkakörökben foglalkoztatnak közfoglalkoztatottakat?
- Konkrétan archiválási, dokumentálási munkakörre, vagy ilyen jellegű feladatok elvégzésére kérték-e közfoglalkoztatottak kiközvetítését?
- Amennyiben igen, úgy az e munkakörben foglalkoztatottakat milyen időtartamban, hány órás munkavégzés mellett, milyen bérrel foglalkoztatják?
- Előírtak-e meghatározott szakmai, képzettségi feltételeket, volt-e ilyen irányú kifejezett kérése az MTVA-nak a munkaügyi központ felé annak érdekében, hogy a betölteni kívánt munkaköröket meghatározott szakirányú végzettséggel rendelkező közfoglalkoztatottakkal tudják betölteni?
- Milyen végzettséggel rendelkező közfoglalkoztatottak kerültek alkalmazásra az archiválási, digitalizálási feladatok ellátására?
- Az MTVA-nál alkalmazott közfoglalkoztatottak körében van-e fluktuáció?

- Amennyiben igen, úgy milyen okból szűnt meg vagy szüntették meg a közfoglalkoztatottakkal kötött szerződést, milyen munkakörökben és mennyi idő múlva, milyen végzettségű közfoglalkoztatottal töltötték be ismét az adott munkakört?
- Tervezik-e a 2013. évben újabb közfoglalkoztatási program elindítását?
- Amennyiben igen, milyen feladatok ellátására, milyen időtartamban, hány órás munkavégzés mellett, hány főt kívánnak alkalmazni?
- Ennek érdekében kötöttek-e már hatósági szerződést a munkaügyi kirendeltséggel?
- A közfoglalkoztatottakkal betölteni kívánt munkaköröket miért nem határozott vagy határozatlan idejű munkaviszony keretében foglalkoztatott munkavállalókkal töltik be?

A vezérigazgató válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy az MTVA pénzügyi-gazdasági helyzete racionálisabban és hatékonyabban működő szervezetet kívánt, ezért az MTVA és a közszolgálati médiarendszer folyamatban lévő átalakításának célja a költségcsökkentés, a gazdasági racionalizálás volt. A 2011. január 1. napján végbement munkáltatói jogutódlás, illetve vagyónátadás következtében ugyanis az MTVA szervezetén belül többszöröződtek azok a funkciók, amelyek a korábbi négy közszolgálati Zrt-ben külön-külön voltak jelen. A közszolgálati médiarendszer hatékony, átlátható kialakítása értelemszerűen egységesítést, a szervezet átalakítását, illetve a párhuzamos tevékenységek megszüntetését tette szükségessé. Mindezekre figyelemmel került sor a 2011. november 1. napján hatályba lépő Szervezeti és Működési Szabályzat elfogadására, amely az egységes szervezeti struktúra kialakíthatósága érdekében a divízió szintű működést teljes mértékben felszámolta. A szervezeti és területi összevonások révén megszüntetettek párhuzamos feladatköröket, meghatározott munkakörök pedig megszüntetésre, illetve összevonásra kerültek. Az átalakítással korábban is érintett területeken az MTVA illetékes szakterületi vezetői folyamatosan vizsgálták a kihasználtságot, a gazdaságilag hatékonyabb munkavégzés kialakítása, a további gazdasági racionalizálás érdekében úgy, hogy magas színvonalú szakmai munkavégzés valósulhasson meg. Az MTVA szakmai vezetői e területek vonatkozásában az egyes munkafolyamatok, a szükséges munkavállalói létszám mellett az adott munkakörre vonatkozó szakmai szempontokat és az adott munkakörhöz szükséges kompetenciákat is megvizsgálták, amelynek eredményeként egyes munkavállalók feladatai tekintetében megállapították, hogy adott feladatokat kevesebb emberrel is el tudja látni a jövőben a munkáltató.

Végezetül a további gazdasági racionalizálás érdekében az MTVA-n belül az „Új média” szervezeti egység kiszervezésére is sor került. E szakterület munkavállalói akkor három munkáltatóhoz tartoztak (MTVA, Magyar Távirati Iroda Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság és az MTV Újmédia Kft.) Az irányítás, a munkaszervezés és a felelősségi rendszer világosabbá és átláthatóbbá tétele, illetve elsősorban az MTVA által elérni kívánt racionális, költséghatékony működés, az optimális munkavégzés kialakítása miatt indokolt és célszerű, hogy az e terület által ellátott feladatok egy szervezetben, praktikusán az MTV Újmédia Kft.-be kerüljenek kiszervezésre.

Ugyanakkor az MTVA tulajdonában van a legnagyobb mennyiségű és legértékesebb audiovizuális vagyon, amely a magyar kultúra részét képezi. Ennek tulajdonjogi és szerzői jogi hátterét a médiaszolgáltatásokról és tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.) 100. §-a teremtette meg a közszolgálati médiavagyonról. Az Mttv. kifejezetten az MTVA kötelezettségévé teszi a közszolgálati médiavagyon tárolását, megőrzését, kezelését és minél szélesebb körű felhasználását hasznosítását. Épp ezért különös felelősségük, hogy a már elavult

hordozókon lévő és több helyen a fizikai romlás határán álló anyagok digitalizálásra kerüljenek.

A Nemzeti Foglalkoztatási Alap Közfoglalkoztatás programjának keretében nyílt lehetőség arra, hogy az MTVA elindíthassa a Közszolgálati Archívumában, illetve a közmédia különböző területein megtalálható archív anyagok digitális rögzítését és feldolgozását. A program keretében mintegy 240 archívumi digitalizáló- és feldolgozó közfoglalkoztatott munkavállalót alkalmaznak meghatározott időtartamban (2013. augusztus 15. napjáig), napi 8 órás munkavégzésre. Az első határozott idős szerződéssel alkalmazott közfoglalkoztatottak az alkalmassági elbeszélgetés és oktatások után 2012. augusztus 21-én kezdték meg a munkájukat a kijelölt telephelyeken. Jelenleg összesen 226 főt foglalkoztat az MTVA. A vállalt teljes létszámot több szakaszban történő felvétellel valósítja meg a közfoglalkoztató munkáltató, melynek utolsó fázisa 2013. első harmadában várható. Archívumi digitalizáló- és feldolgozó munkakörben nem alkalmaznak saját munkaerőt.

A Budapest Főváros Kormányhivatalával való együttműködésük során a Munkaügyi Központ kirendeltségei megkapták azokat a paramétereket, amely a programhoz kapcsolódó elvárásaikat tartalmazta. Ez alapján a hivatalok előszűrték az MTVA számára a potenciális jelölteket. A legalkalmasabb jelöltek kiválasztása érdekében a kirendeltségek több mint 900 álláskeresőt közvetítettek ki. Tucatnyi tájékoztató és mintegy 700 interjú eredményeképpen került kiválasztásra a szerződötett állomány.

A program keretében az MTVA pályázati támogatást igényelt és kapott a munka elvégzésére, amelyből a minimálbér közeli munkabéreket (havi bruttó 92 ezer forint), annak járulékait és a munkavégzéshez szükséges közvetlen költségeket tudja finanszírozni. A közfoglalkoztatottak olyan munkafolyamatokat végeznek, amelyekre eddig a napi munkavégzés mellett nem volt lehetőség: a közmédia elmúlt 50 évének szellemi termékeit digitalizálják. A program nélkül ezekre a feladatokra az MTVA nem tudott volna létszámot és erőforrást biztosítani.

A területen régóta dolgozó kollégák kapacitásába kizárólag a műsorgyártáshoz kapcsolódó anyagok digitalizálási feladatai tartoztak és tartoznak továbbra is. A korábban elbocsátott dolgozók feladatait az itt maradt kollégák között osztották fel, tehát a közfoglalkoztatott munkavállalók nem az ő munkájukat végzik.

Tekintve, hogy egyetlen munkakörben (archívumi digitalizáló és feldolgozó) tevékenykednek a közfoglalkoztatott munkavállalók, az elvárásnak is egységesnek kellett lennie, azaz minimum érettségivel kellett, hogy rendelkezzenek a jelentkezők. Természetesen a kiválasztás során előnyt élvezett, aki a területet érintő tapasztalattal, szaktudással bír. A közfoglalkoztatottak között jelentős számban vannak az egyetemi, főiskolai végzettséggel rendelkezők. A 226 főt több telephelyen (Kunigunda útja 64., Naphegy tér 8., MTI; Bródy S. u.) foglalkoztatják, értelemszerűen a feladatok jellege, a munkafolyamat is ennek megfelelően specializált. A Magyar Rádió zenei archívumában folyó digitalizálási munkához elengedhetetlen a zenei alapképzettség, az MTI fotóarchívumában az idegen nyelvtudás, így ennek megfelelően szervezték a felvett munkaerőt.

A fluktuációra vonatkozó kérdésemre a vezérigazgató arról tájékoztattott, hogy a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. CVI. törvény a közfoglalkoztató munkáltató számára nem biztosít lehetőséget a közfoglalkoztatott munkaerő estében próbaidő kikötésére, így nem alkalmazható szankció sem. Gyakorlatilag a fluktuáció a közfoglalkoztatottak közös megegyezéssel való munkaviszony megszüntetésére irányuló kezdeményezéséből fakad. Az így távozóknak többnyire jobban fizető vagy határozatlan időtartamra szóló munkát találtak. A felvételi folyamat szakaszolása miatt (eddig 3 ütemben léptek be munkavállalók) csak egy következő fázisban

pótolták a kieső munkaerőt. A pótlások kritériumai ugyan azok voltak, mint a korábbi felvételeké (minimum érettségi, illetve a megüresedő munkahely specialitásaira vonatkozó végzettség, tapasztalat előnyként való elismerése).

A 2013. évre vonatkozóan folyamatosak a tárgyalások a Belügyminisztériummal. A jelenlegi erőforrás mellett további 100 fő közfoglalkoztatott felvételét tervezik, 8 órás munkavégzéssel. Tekintve azonban, hogy a Hatósági Szerződés a Belügyminisztériummal való megállapodást követően jöhet csak létre, így nincs még erre vonatkozó megállapodásuk a munkaügyi központtal sem.

Végezetül arra a kérdésemre, hogy a közfoglalkoztatottak által betöltött munkaköröket miért nem határozott vagy határozatlan idejű munkaszerződéssel foglalkoztatott munkavállalókkal töltik be, a vezérigazgató arról tájékoztatott, hogy az MTVA saját erőből és forrásból nem tudja, ezért nem is tervezte az elkövetkezendő években megvalósítani ezt a nagyszabású programot. A közmunka program viszont lehetőséget ad számukra arra, hogy az ország nemzeti, kulturális kincseit megőrizze az utókor számára – digitalizált formában.

2. Ezt követően – a panaszban foglaltak érdemi kivizsgálása érdekében – szükségesnek tartottam Budapest Főváros Kormányhivatala Munkaügyi Központjának (továbbiakban: BFKHMK) igazgatóját is megkeresni. Egyrésztől azért, mivel az MTVA a munkaügyi központtal kötötte meg a hatósági szerződést a közfoglalkoztatottak foglalkoztatására és a munkaügyi kirendeltség folytatta le számára az álláskeresők kiközvetítését, másrésztől a csoportos létszámleépítés tényét is az – illetékes – munkaügyi kirendeltséghez kellett bejelenteni, így közvetlen információval rendelkezett mind az elbocsátott, mind az újonnan felvett dolgozókra vonatkozóan. A BFKHMK vezetőjétől a következő kérdések tekintetében kértem tájékoztatást:

- Az MTVA-nál végrehajtott csoport létszámleépítés során hány státusz és milyen munkakörök kerültek megszüntetésre?
- A megszüntetett munkakörökben milyen végzettséggel, szakképzettséggel rendelkező munkavállalók dolgoztak?
- A munkáltató mivel indokolta ezt a döntését?
- Az MTVA alkalmaz-e közfoglalkoztatottakat? Amennyiben igen, úgy milyen időponttól kezdődően, mennyi időre, hány főt foglalkoztat és milyen munkakörökben?
- Konkrétan archiválási, dokumentálási munkakörre, vagy ilyen jellegű feladatok elvégzésére kértek-e közvetítést?
- Amennyiben igen, úgy az e munkakörben foglalkoztatottakat milyen időtartamban, hány órás munkavégzés mellett, milyen bérrel foglalkoztatják?
- Az MTVA előírt-e meghatározott szakmai, képzettségi feltételeket, volt-e ilyen irányú kifejezett kérése annak érdekében, hogy a betölteni kívánt munkaköröket meghatározott szakirányú végzettséggel rendelkező álláskeresőkkel tudja betölteni?
- Milyen végzettséggel rendelkező közfoglalkoztatottak kerültek kiközvetítésre?
- Tudomásuk szerint a közfoglalkoztatottaknak ugyanazokat a feladatokat kell-e ellátniuk, mint a korábban elbocsátott munkavállalóknak?
- Az MTVA-nál alkalmazott közfoglalkoztatottak körében van-e fluktuáció?
- Amennyiben igen, úgy milyen okból szűnt meg vagy szüntették meg a közfoglalkoztatottakkal kötött szerződést, milyen munkakörökben és mennyi idő múlva, milyen végzettségű közfoglalkoztatottal töltötték be ismét az adott munkakört?

- Az MTVA a 2013. évben tervezi-e újabb közfoglalkoztatási program elindítását?
- Amennyiben igen, milyen feladatok ellátására, milyen időtartamban, hány órás munkavégzés mellett, hány főt kívánnak alkalmazni?
- Ennek érdekében sor került-e már a hatósági szerződés megkötésére?

A BFKHMK igazgatója a kérdéseimmel kapcsolatban a következőkről tájékoztatott. Az MTVA 2011. november 16-án nyújtott be, 336 fő munkavállalóra vonatkozóan csoportos létszámleépítésre vonatkozó döntésbejelentést. A létszámcsökkentés legfőbb okaként a szervezeti átalakulást jelölte meg. Ezt követően 2012. június 26-án terjesztette elő a Nemzeti Foglalkoztatási Alap Közfoglalkoztatás kiadásai 2012. évi előirányzatának terhére indított mintaprogram támogatására irányuló kérelmét.

A kérelmet és mellékleteit formai, tartalmi és jogszabályoknak való megfelelés szempontjából megvizsgálták, ellenőrizték, majd támogatási javaslatukat a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkárságára terjesztették fel, további intézkedés céljából.

A BM közfoglalkoztatási helyettes államtitkára 2012. augusztus 7-én keltezett döntése értelmében, a *Startmunka mintaprogram* iránti kérelemnek helyt adott, így az MTVA a kérelmében megjelölt – átlagos állományi létszámként kimutatott – 240 fő közfoglalkoztatási jogviszony keretében történő foglalkoztatásához támogatásban részesült.

A program megvalósításának időtartama: 2012. augusztus 15. naptól – 2013. augusztus 14. napig tart. A program elnevezése: Digitalizációs Program a Fenntartható Audiovizuális Örökségért.

A közvetítést a munkaerőigény bejelentőlapon megjelölt archívumi digitalizáló és feldolgozó munkakörre (FEOR 3719) kérték, így a közfoglalkoztatottakat – ennek megfelelően – archívumi digitalizáló és feldolgozó munkakörben foglalkoztatják.

A beléptetések előtti csoportos tájékoztatók keretében – a munkavégzés helyszínén – az MTVA képviselője ismertette a BFKHMK kirendeltségei által értesített álláskeresőkkel a közfoglalkoztatási program, a közfoglalkoztatási jogviszony és a munkakör tartalmát, a munkakörülményeket, a munkarendet, továbbá a juttatásokat. A munkaidő 6.00 órától 14.00 óráig (állandó délelőtt), illetve 14.00 órától 22.00 óráig (állandó délután) tart, ezért a csoportos tájékoztatók meghallgatása után az álláskeresők mérlegelheték a felajánlott közfoglalkoztatás elfogadását függetlenül attól, hogy egyéb esetekben ezt nem tehetik meg.

A közfoglalkoztatotti létszám feltöltése három ütemben történt:

2012. augusztus 15-én 55 fő,

2012. szeptember 19-én 114 fő,

2012. november 7-én 72 fő, összesen 241 fő kezdte meg a munkát.

A közfoglalkoztatottak három helyszínen dolgoznak napi 8 órában állandó délelőttös, illetve állandó délutános műszakban (1037 Budapest, Kunigunda útja 64., 1088 Budapest, Bródy Sándor u. 5-7., 1016 Budapest, Naphegy tér 8.)

A bérük egységesen 92.000 Ft/hó, amelyet a közfoglalkoztató cafetéria juttatással (bruttó 194.000 Ft/fő/év időarányos része) egészít ki saját költségei terhére.

A munkakör betöltésének különös feltétele nem volt, a közfoglalkoztató a munkaerőigény bejelentőlapon szükséges iskolai végzettségként gimnáziumi érettségi és OKJ-s tanfolyam, vagy szakközépiskolai érettségi, technikai, főiskolai, vagy egyetemi végzettséget jelölt meg. Alacsonyabb iskolai végzettségű álláskeresők közvetítését azért nem kérték, mert minden közfoglalkoztatott részére azonos munkakörben azonos bért állapítottak meg, vagyis a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII.24.) Korm. rendelet 2. §-a szerinti garantált közfoglalkoztatási bért. A munkakör

betöltéséhez szükséges jártasság, készség, ismeret tekintetében számítógép felhasználó szintű kezelésének ismeretét írták elő.

Az elvégzendő feladatok betanítása 3 napos oktatás keretében az MTVA belső szakértőinek közreműködésével történt. Így minden közfoglalkoztatott új informatikai ismereteket szerzett, amely az egy éves közfoglalkoztatási jogviszonyt követően az elsődleges munkaerőpiacon is hasznosítható. Az MTVA a felnőttképzési tevékenységet folytató intézmények nyilvántartásában szerepel, nyilatkozata alapján képzési programmal rendelkezik.

Mivel az MTVA minimum középfokú végzettséggel rendelkező álláskeresők közvetítését kérte, így a BFKHMK kirendeltségei ennek megfelelően irányították az álláskeresőket a már fentebb említett csoportos tájékoztatókra. A kiválasztott álláskeresők végzettsége a teljesség igénye nélkül: grafikus, kiadványszerkesztő, marketing- és reklám ügyintéző, festőművész, tanár, humán erőforrás menedzser, képgrafika-vizuális nevelőtanár, számítástechnikai szoftver-üzemeltető, környezetvédelmi mérnök, igazgatási ügyintéző, kereskedelmi technikus, informatikus könyvtáros, művelődésszervező.

A közfoglalkoztatottak minden foglalkoztatási helyszínen ugyanazokat a munkafázisokat végzik, csak különböző eredetű anyagokat kezelnek. A munkafolyamatok egymásra épülnek és az MTVA saját szakembereivel kiegészülve, sok esetben lefedik a digitalizációs folyamat teljes egészét.

Tekintettel arra, hogy a munkáltató a csoportos létszámleépítés bejelentése során nem csatolt a munkakör/ök tartalmára vonatkozó dokumentumot, így nem tudják, hogy a korábban elbocsátott munkavállalóknak ugyanazokat a feladatokat kellett-e ellátniuk, mint a közfoglalkoztatottaknak. E tárgyban a foglalkoztató által tett nyilatkozatot el kell fogadniuk.

A fluktuáció nem magas, de előfordul a közfoglalkoztatási jogviszony megszüntetése. Ez közös megegyezéssel történik és általában azért, mert a közfoglalkoztatott az elsődleges munkaerő-piacon talál megfelelő munkát. Az MTVA nem pótolta eddig ezen létszámokat ugyanis egy későbbi időpontban negyedik ütemű felvételt tervez.

Az MTVA jelenlegi programja 2013. augusztus 14-én fejeződik be az érvényes hatósági szerződés alapján, 2013. évi újabb közfoglalkoztatási program megvalósításának szándékáról egyelőre nem adott tájékoztatást.

Az igazgató arról is tájékoztatt, mely szerint rendelkezésükre áll egy olyan levelezés, melyben az MTVA képviselője 2012. szeptember 12-én, a közfoglalkoztatottak kiválasztási fázisában a Belügyminisztérium illetékesének jelezte, hogy „a Munkaügyi Központon keresztül több esetben érkezett interjúra olyan volt kolléga, aki érintettje volt a 2011-ben lezajlott csoportos létszámcsökkentésnek.” Állásfoglalást kértek arra vonatkozóan, hogy esetükben hogyan járhatnak el. A Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási és Logisztikai Főosztályának vezetője megbízásából 2012. szeptember 17-én írt válasz a következőt tartalmazta: „amennyiben a csoportos létszámleépítés nem érintett hasonló munkaköröket és egy teljesen más munkakörben alkalmazták a közfoglalkoztatottakat, akkor nincs akadálya a volt dolgozó közfoglalkoztatási jogviszonyban történő alkalmazásának.” Ez a levelezés másolatban a BFKHMK Közfoglalkoztatási Koordinációs Osztályának vezetője részére is továbbításra került. A munkaügyi központ pedig a Belügyminisztérium, mint szakmai irányító álláspontjának megfelelően volt köteles eljárni.

## **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 valamely hatóság 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. § (1) bekezdés a) pontja alapján a közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosára által vizsgálható hatóságnak minősül. Mindezek alapján megállapítottam, hogy az érintett fővárosi kormányhivatal munkaügyi központja<sup>1</sup> a vizsgált közfoglalkoztatási terület szempontjából hatóságnak minősül, így rá az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed*.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosára által vizsgálható hatóságnak, ezen belül *közszolgáltatást végző szervnek* minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Ennek megfelelően 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 igénybevitelére kivel szerződjön, tekintettel arra, hogy azt csak korlátozott számú vagy kizárólag egyetlen szervtől veheti igénybe.<sup>2</sup> Mivel a közfoglalkoztatás szorosan kapcsolódik az állami (önkormányzati) feladatok ellátásához,<sup>3</sup> 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. Így – függetlenül attól, hogy állami szervezetről, önkormányzatról vagy önkormányzati szervezetről, gazdasági társaságról vagy civil szervezetről van szó –, álláspontom szerint *közszolgáltatást végző szervek körébe tartozik valamennyi közfoglalkoztató is e minőségében*, így rájuk – ennek következtében a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alapra is – az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében *ugyancsak kiterjed*.

## **II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek 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 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 álláspontot 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 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 korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen, kiemelkedően fontos eleme a *jogbiztonság*, amelyből 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 az ún. *jogállami klauzulát*, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. 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.

2. 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. Ez a törekvés azonban nem állhat ellentétben a

munkahely megtartásának elsődleges követelményével.

### III. Az ügy érdeme tekintetében

Vizsgálatom középpontjában az a panaszbeadványban megjelölt kérdés állt, hogy jogszerűen járt-e el az MTVA a közfoglalkoztatás megszervezése és a létszámleépítés lebonyolítása során.

1. A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Kormányrendelet (továbbiakban: Korm. rendelet), országos közfoglalkoztatási programra vonatkozó rendelkezése értelmében, támogatás a közfoglalkoztató részére abban az esetben nyújtható, ha

a) a közfoglalkoztató a munkavégzéshez kapcsolódóan foglalkoztatást elősegítő *képzés lehetőségét biztosítja,*

b) a közfoglalkoztatottak számával a foglalkoztatás megkezdését megelőző *havi átlagos statisztikai állományi létszám bővül.*<sup>4</sup>

Vizsgálatom során megállapítottam, hogy az MTVA a közfoglalkoztatás támogatása iránt benyújtott kérelme 3. és 11. pontjában részletezte a munkavégzéshez kapcsolódó képzés indokoltságát, a képzésben résztvevők tervezett létszámát, a képzés időtartamát. A kérelmében foglaltaknak eleget tett, *minden közfoglalkoztatott 3 napos ún. betanító képzésben részesült.*

Eleget tett a kormányrendelet b) pontjában foglalt kötelezettségének is, mivel a hatósági szerződés aláírásával vállalta, hogy a foglalkoztatottainak számát a foglalkoztatás megkezdését megelőző havi átlagos statisztikai állományi létszámhoz képest bővíti. Kérelmében – a támogatott foglalkoztatást megelőző havi – átlagos statisztikai állományi létszámként 2118 főt jelölt meg, melyet három lépcsőben, összesen 240 fővel bővített.

Emellett megtartotta azt a – jogszabályban nem szabályozott, de a hatósági szerződésben előírt – követelményt is, mely szerint:

– a támogatással érintett azonos vagy hasonló munkakörben foglalkoztatott munkavállaló(k) munkaviszonyát a *támogatás folyósítását megelőző 3 hónapban* a működési körben felmerülő okból, rendes felmondással, illetve felmentéssel nem szüntette meg;

– a támogatás időtartama alatt a támogatással foglalkoztatott és a vele azonos és/vagy hasonló munkakörben foglalkoztatott munkavállaló(k) munkaviszonyát működési okból rendes felmondással nem szünteti meg.

A csoportos létszámleépítés bejelentése (2011. november 16.), a létszámleépítés tényleges megkezdése (2011. december 16.), valamint a közfoglalkoztatási program indítása és a közfoglalkoztatottak alkalmazásának időpontja között (2012. augusztus 15.) ugyanis közel nyolc hónap telt el.

Az MTVA tehát *formailag* eleget tett valamennyi – a Korm. rendeletben, valamint a közfoglalkoztatás támogatása iránt benyújtott kérelmében és a hatósági szerződésben foglalt – kötelezettségnek.

Mindezek ellenére ugyanakkor szükségesnek tartom megjegyezni a következőket.

A közfoglalkoztatással összefüggésben a szaktárca minden esetben hangsúlyozza, hogy az csupán „átmeneti megoldás, amelynek legfontosabb feladata a tartósan munka nélkül lévők aktivizálása – különösen azokban a földrajzi térségekben, ahol magas a tartósan állást keresők létszáma és kevés a munkalehetőség. A közfoglalkoztatás középtávú (2012-2014) koncepciójával összhangban, a társadalmi felzárkózás elvét szem előtt tartva *kiemelt jelentőségű, hogy a közfoglalkoztatás során a munkavállalás szempontjából hátrányos és leghátrányosabb helyzetűek közfoglalkoztatásba történő bevonása prioritást élvezzen.*”<sup>5</sup>

Ezen cél megvalósítása érdekében, a Korm. rendelet 7/B. § (1) bekezdése felhatalmazza a

közfoglalkoztatásért felelős minisztert, hogy a 3-4. §-ban és a 6. §-ban meghatározott egyes támogatási formákra *közfoglalkoztatási mintaprogramokat* indítson. A közfoglalkoztatási mintaprogramok *beruházási és dologi költségei* és kiadásai – a 7/B. § (2) bekezdés alapján – *teljes összegben támogathatóak.*

Az így kapott felhatalmazás alapján, a leghátrányosabb helyzetű térségekben ún. kistérségi *Start munkaprogramok* indultak,<sup>6</sup> amelyek valóban a legrászorultabb, a legkiszolgáltatottabb álláskereső számára biztosítottak munkalehetőséget.

Digitalizációs feladatai végrehajtására – ilyen – Startmunka mintaprogram megvalósítására nyújtott be kérelmet az MTVA is. A Belügyminisztérium, a Korm. rendeletben megfogalmazott célok és feladatok megvalósítása érdekében, a Startmunka mintaprogram megvalósítását jóváhagyta és annak finanszírozására a Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény LXIII. fejezet Nemzeti Foglalkoztatási Alap 8. cím „Startmunka program” kiadásai terhére *444.529.205. forint összegű, vissza nem térítendő céltámogatási keretet állapított meg.* (Ezen összegből 310.794.400 forint bérköltség támogatás, illetve 134.247.445 forint összegű támogatási keret állt rendelkezésére beruházási és egyéb dologi költségekre.)

Nem vonom kétségbe annak fontosságát, hogy szükséges az ország nemzeti kulturális kincseit megőrizni az utókor számára és fontos, hogy a meglévő hang és képanyagok korszerű tárolása érdekében digitalizálják azokat; ugyanakkor kérdéses, hogy ezen feladat ellátására miért közmunkaprogram keretében kerül sor.

Az MTVA közfoglalkoztatási programjával összefüggésben ugyanis a következőket tartom szükségesnek megjegyezni.

- A Startmunka mintaprogramot a fővárosban, az ország – munkaerőpiaci szempontból – legkedvezőbb helyzetű településén indította.
- A program résztvevői (a közfoglalkoztatottak) nem alacsonyan képzett, régóta állás, vagy munkanélküli személyek, hanem legalább érettségivel (többségében egyetemi, főiskolai végzettséggel) rendelkezők, felhasználói szintű számítógép ismeretekkel, akik adott esetben csak a közelmúltban (pl. az MTVA-nál végrehajtott csoportos létszámleépítés során) veszítették el az állásukat.
- Az MTVA képzés címén három napos, ún. betanító képzésben részesítette a közfoglalkoztatottakat. E tekintetben nem egyértelmű, hogy valóban eleget tett-e az MTVA a Kftv. szerinti képzési kötelezettségnek, mely szerint a közfoglalkoztatottakat a közfoglalkoztatási, továbbá a piaci igényeknek megfelelő alap-, illetve továbbképzésben kell részesíteni, és kérdéses az is hogy ez a kötelezettség valóban erre a – nem szokványos – személyi körre vonatkozik-e.
- A hatósági szerződés szerint a közfoglalkoztatottak alkalmazását megelőző három hónapon belül azonos vagy hasonló munkakörben nem lehet a munkaviszonyt megszüntetni. Bár formailag valóban nem került erre sor, tény, hogy a csoportos létszámleépítés keretében elbocsátottak közül sokaknak – így a panaszosnak is – *csak a közfoglalkoztatottak munkába lépését megelőző egy-két hónappal szűnt meg ténylegesen a munkaviszonya.* Hiszen a felmondás közlését követően – hat hónapig – a felmentési idejüket töltötték, amely idő alatt még munkaviszonyban álltak az MTVA-val.
- Fentiek miatt szintén kérdéses az is, hogy elfogadható-e az MTVA-nak az a nyilatkozata, mely szerint a foglalkoztatottainak számát a foglalkoztatás megkezdését megelőző havi átlagos statisztikai állományi létszámhoz képest bővíti. Bár a közfoglalkoztatottak alkalmazását megelőző hónapban már valóban „csak” – az általa megjelölt – 2118 fős átlagos statisztikai állományi létszámmal rendelkezett, addigra azonban három

lépcsőben már közel 1000 korábbi munkavállalójának szüntette meg a munkaviszonyát.

Mindezek alapján – bár az MTVA formailag megfelelt és eleget tett a Kormányhatározatban foglalt előírásoknak – valójában mégis kérdéses, hogy jogszerű volt-e a Start mintaprogram megszervezése. Összeegyeztethető-e a közfoglalkoztatás céljával, az így ellátott feladat? A fővárosban, a közép- és felsőfokú végzettséggel rendelkezők elhelyezkedése valóban csak ebben a formában, ezzel az alacsony bérezéssel volt-e megoldható? Nem lehetett (kellett) volna a digitalizációs feladatokat a korábbi munkavállalókkal ellátni – akár valóban kevesebb létszámmal, de munkaviszony keretében?

Az MTVA a létszámleépítés során számos olyan munkatársát bocsátotta el – köztük a panaszost is –, akiknek munkaköri feladata volt ezen dokumentumok archiválása, rendezése, s e feladat ellátásához kellő szaktudással, tapasztalattal rendelkeztek. Ráadásul a részükre kézbesített felmondólevél indokolása szerint, az elbocsátott munkavállalók által ellátott feladatokat kisebb létszámmal is el tudja látni az MTVA, így azokat az alkalmazásában álló munkatársakhoz csoportosítja, melyekre nem alkalmaz új munkavállalót.

Az ombudsman vizsgálati jogosultsága nem terjed ki arra, hogy megvizsgálja, hogy a közfoglalkoztatottak által ellátott feladatok, munkakörök megegyeznek-e azokkal, amelyeket a korábban elbocsátott munkavállalók láttak el. Tény azonban, hogy a panaszos munkaköri leírása tartalmazza a meglévő hanganyagok archiválását, dokumentálását, mint ellátandó feladatot. Ezt a feladatot pedig jelenleg az MTVA-nál közfoglalkoztatottak végzik el.

Ezzel kapcsolatban szükséges ismét hangsúlyozni azt a korábban már részletesen kifejtett megállapításomat,<sup>7</sup> mely szerint a *közfoglalkoztatás nem szolgálhat arra, hogy a munkavállalói bérek megtakarítása érdekében, az elbocsátásra kerülő dolgozók helyére olyan közfoglalkoztatottak kerüljenek, akik számára nem csak az adott munkakörben korábban kifizetett munkabért nem kell megfizetni, hanem az adott évre megállapított minimálbérnél alacsonyabb ún. garantált közfoglalkoztatási bért kell fizetni, s amelyet – annak járulékaival és egyéb közvetlen költségeivel – az állam 100%-ban finanszírozza.*

Ezt a tendenciát egy jogállam keretei között súlyos alapjogi problémának tartom, mivel hosszabb távon nemcsak a munkavállalói bérek rejtett csökkentéséhez, hanem a munkavállalókat védő alkotmányos garanciák teljes kiüresedéséhez vezethet.

A közfoglalkoztatás sajátos rendeltetésű jogintézmény, amelynek keretében végzett munka csak átmeneti jellegű lehet, s amelynek tényleges célja – személyre szabott szolgáltatásokkal, képzésekkel vagy átképzésekkel kiegészülve – az elsődleges munkaerőpiacra történő visszatérés vagy belépés elősegítése.

*Egy demokratikus piacgazdaságban, a közfoglalkoztatás rendszere – alkotmányos értelemben – nem válhat az elsődleges munkaerőpiac alternatívájává. Sem közvetlenül, sem közvetve nem eredményezheti a fennálló álláshelyek megszüntetését, nem szolgálhat alapul a munkavállalói bérek csökkentéséhez, a munkához való joggal kapcsolatos garanciák félre tételéhez.*

Különösen fontosnak tartom ezt ismételten hangsúlyozni, mivel a BFKHMK arról is tájékoztatott, hogy több olyan álláskereső is kérte felvételét a közmunka programba, aki korábban az MTVA-nál állt munkaviszonyban. Így előfordulhat – mivel a Belügyminisztérium jóváhagyásával alkalmazásra is kerültek –, hogy közfoglalkoztatottként, lényegesen alacsonyabb bérért, hasonló, vagy ugyanazon feladatot kell ellátniuk, mint amely korábban a munkakörükbe tartozott.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az MTVA azzal, hogy korábbi munkavállalói számára a Start mintaprogram keretei között kínált közfoglalkoztatási munkalehetőséget, valamint a jogalkotó által, hogy a közfoglalkoztatás vizsgált körülményeinek jogszabályi*

*hátterét nem rendezte kellően, a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, összefüggésben az alapelvek sérelmének közvetlen veszélyét idézte elő*

2. Álláspontom szerint a közfoglalkoztatással összefüggésben elkerülhető volna a bizonytalanság, ha annak jogszabályi háttere kellően rendezett volna. Jelenleg azonban nincs olyan jogszabály, amely egyértelműen eligazítana abban a kérdésben, hogy mely (köz)feladatok ellátására szervezhető közfoglalkoztatás, s ezen belül mely feladatokra, milyen típusú közfoglalkoztatási programot lehet indítani.

Ez annál is inkább lényeges kérdés, hiszen az egyes közfoglalkoztatási programok finanszírozása eltérő. Míg a hagyományos önkormányzati programoknál a támogatás a közfoglalkoztatási bér és az ahhoz kapcsolódó szociális hozzájárulási adó legfeljebb 70-100 százalékáig terjedhet, illetve annak 20 százalékáig számolhatóak el a közvetlen költségek,<sup>8</sup> addig az országos programoknál a bérköltség 100 százaléka mellett, annak 20 százaléka erejéig a dologi költségek, illetve 100 főnél több közfoglalkoztatott alkalmazása esetén, 3 százaléknyi szervezési költség is elszámolható.<sup>9</sup> *Start mintaprogramok esetén azonban mind a bérköltség, mind a beruházási és dologi kiadások, 100 százalékban támogathatóak.* Ráadásul a mintaprogramok esetében *nem kell tételesen elszámolható költséglistát sem készíteni.* Azt, hogy mi kerülhet elszámolásra, az adott program koncepciójának ismeretében programonként, egyedi elbírálás alapján kerül a program elemei közé.<sup>10</sup>

Korábban – az AJB-3025/2012 számú jelentésemben<sup>11</sup> – már áttekintettem a *közfoglalkoztatási támogatásokra* vonatkozó jelenlegi szabályrendszert. Ennek során megállapítottam, hogy annak szabályozása nem törvényi szinten történt, hanem az – gyakorlatilag – kizárólag a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendeletre korlátozódik.

Maga az államháztartási törvény (továbbiakban: Áht.)<sup>12</sup> nem tartalmaz semmilyen rendelkezést, előírást a közfoglalkoztatási támogatásokra vonatkozóan, sőt a 2. § (1) bekezdés n) pontja azokat *ki is veszi a költségvetési támogatások fogalmának hatálya alól.* Mindez azzal a következménnyel jár, hogy a közfoglalkoztatási támogatásokra nem vonatkoznak az Áht. VI. fejezetében meghatározott garanciális szabályok. Kétségtelen, hogy ezen támogatásoknak számos olyan eleme van, amely miatt indokolt lehet eltérő, külön rendelkezések megalkotása, álláspontom szerint ugyanakkor – az átlátható költségvetés elvét követve – *mindezt törvényi szinten, az államháztartásra vonatkozó szabályokkal összhangban, egyértelműen és világosan kell meghatározni,* hiszen mindez az ellenőrzések szempontjából komoly jelentőséggel bír.

Ezen szabályozás hiánya a gyakorlatban azt jelenti, hogy nincs konkrét jogszabályi rendelkezés arra vonatkozóan, hogy milyen szempontok alapján dönthető el, hogy mely közfoglalkoztatási program támogatható és milyen összeggel, egyáltalán milyen feladat, cél megvalósítására lehet „kiírni” közfoglalkoztatási programot, de az sem, hogy milyen feltételeknek kell megfelelni ahhoz, hogy az elérni kívánt „cél” – például – Start mintaprogram keretében lehessen megvalósítani. A Kormányrendelet többnyire – konkrétumok megjelölése nélkül – a „támogatható”, vagy „támogatás nyújtható” kifejezéseket használja; a Start mintaprogramokra vonatkozóan pedig mindössze annyi „eligazítást nyújt”, hogy a közfoglalkoztatásért felelős miniszter az Országgyűlés vagy a Kormány által meghatározott cél eléréseért felelős miniszter, a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter, az egyenlő bánásmód biztosításáért és társadalmi felzárkózásért felelős miniszter véleményének figyelembevételével *mérlegelési jogkörben dönt.*<sup>13</sup>

A közpénzek átlátható kezelése elvének az felel meg, ha transzparens, világos garanciális szabályok (akár speciális vagy kivételes szabályok) érvényesülnek e területen, különös

figyelemmel a felhasznált jelentős állami költségvetési forrásokra. (2012-ben a „Startmunka program” kiadásaira 132.182, 5 millió forint volt elkülönítve.)<sup>14</sup>

Az általam vizsgált közfoglalkoztatási program esetén sem állapítható meg, hogy milyen szempontok alapján „nyílt lehetősége” az MTVA-nak Startmunka mintaprogram indítására, milyen előzetes tervezés, költség-számítások eredményeként állapították meg azt az összeget, amelyet a program lebonyolítása érdekében a rendelkezésére bocsátottak, és azt a létszámot, amellyel a digitalizációs feladatokat el lehet végezni, történt-e, illetve hogyan zajlott az eszköz beszerzésekkel összefüggésben ellenőrzés. Egyáltalán ki jogosult ellenőrizni, hogy a program végrehajtása során a közpénzeket megfelelően használták-e fel.

Hasonlóan nem átlátható az sem, hogy *országosan* milyen feladatok ellátására, milyen közfoglalkoztatási programok indultak és azokra milyen összegű támogatás lett elkülönítve.

Ezekre a kérdésekre kizárólag a garanciális és számon kérhető törvényi szabályozás, illetve az ahhoz kapcsolódó végrehajtási és igazgatási szabályanyag kialakítása adhat megfelelő választ. Nem tekinthető megnyugtatónak a részletszabályokat tartalmazó, rövid kormányrendeleti szabályozás, továbbá aggályokat vet fel az is, hogy a közfoglalkoztatási támogatások ellenőrzésére hivatott monitoring rendszer egyelőre – még mindig – csak kialakítás alatt áll.

*A közfoglalkoztatási támogatásokra, mint – tartalmi értelemben – költségvetési támogatásokra vonatkozó szabályrendszerben fellelt szabályozási hiányosság összességében, a közpénzek átlátható kezelésének elvével [Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés] összefüggő visszásságot okoz, amely a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelménye sérelmének közvetlen veszélyét idézte elő.*

*A közfoglalkoztatási támogatások célszerű felhasználásával összefüggésben az általános ombudsmani hatáskör további megállapításokat nem tesz lehetővé.*

## **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében,

**1.** az Ajbt. 31.§-a alapján *felkérem a belügyminisztert*, hogy hozza meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy

- a hatósági szerződésekben foglalt előírások betartása ne csak formailag, hanem ténylegesen, tartalmában is megvalósuljon, s azok ellenőrzése során kiemelt figyelmet kapjon a meglévő álláshelyek megtartásának követelménye,
- mielőbb készüljön el a közfoglalkoztatási programok pénzügyi ellenőrzését biztosító monitoring rendszer,
- tegye mindenki számára megismerhetővé az egyes közfoglalkoztatási programokra fordított közfoglalkoztatási támogatások összegét.

**2.** Az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem a belügyminisztert*, hogy – a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködésben – tekintse át a közfoglalkoztatási támogatásokra, mint költségvetési támogatásokra vonatkozó szabályrendszert és kezdeményezze a megfelelő törvény-, illetve más jogszabály-módosításokat annak érdekében, hogy az összhangban legyen az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényben megfogalmazott garanciális szabályokkal, illetve az alkotmányos elvekkel és követelményekkel.

**3.** Az Ajbt. 32. § (1) bekezdés alapján *felkérem az MTVA vezetőjét*, hogy a jövőben a közfoglalkoztatási programok megvalósítása során fordítson kiemelt figyelmet a meglévő álláshelyek megőrzésére.

Budapest, 2013. március

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## Melléklet: Lábjegyzet

- <sup>1</sup> 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.
- <sup>2</sup> Először lásd OBH-6501/2001 számú jelentés.
- <sup>3</sup> Vö. a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 1. § (2) bekezdés.
- <sup>4</sup> A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 6. § (2) bekezdés
- <sup>5</sup> Széll Kálmán terv 2.0 (40. oldal), illetve a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkozáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény
- <sup>6</sup> A mintaprogramokban végrehajtandó tevékenységek az alábbi hat plusz egy pillér mentén történnek: mezőgazdasági projekt; belvízelvezetés; mezőgazdasági utak rendbetétele; közúthálózat javítása a települések belterületén, illegális hulladéklerakó helyek felszámolása, valamint téli és egyéb értékkeremtő közfoglalkoztatás. +1 bio- és megújuló energiafelhasználás
- <sup>7</sup> Lásd! AJB-5630/2012 számú ombudsmeni jelentés 15-16. oldal
- <sup>8</sup> Kormányrendelet 3. § (2)-(3) bekezdés
- <sup>9</sup> Kormányrendelet 6. § (3) bekezdés
- <sup>10</sup> Lásd! <http://www.kormany.hu/download/f/8b/50000/GYIK.pdf> Startmunka-program GYIK
- <sup>11</sup> III. rész 5.2 pont
- <sup>12</sup> Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
- <sup>13</sup> Korm. rendelet 7. § (3) b) pont
- <sup>14</sup> A Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény LXIII. fejezet Nemzeti Foglalkoztatási Alap 8. cím

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-8967/2012. számú ügyben  
(Kapcsolódó ügy: AJB-49/2013)**

Előadók: dr. Láposy Attila  
dr. Lux Ágnes

### A vizsgálat megindítása

Az elektronikus sajtóból<sup>1</sup> értesültem arról, hogy 2012. december 18-án állítólag egymás után hívták be a balatonalmádi Magyar-Angol Kéttannyelvű Gimnázium (a továbbiakban: Gimnázium) egyes diákjait és tanárait az igazgatói irodába és kérdezték ki arról, hogy beszélnek-e meghirdetett sztrájkjéről, a tanárok buzdítják-e őket arra, illetve a keretszámok szóba kerülnek-e közöttük, valamint ezekről a beszélgetésekről jegyzőkönyv készült, amelyeket később a Veszprém Megyei Kormányhivatal számára küldött meg az oktatási intézmény igazgatója.

Tekintettel arra, hogy az ügyben a diákok és az oktatók véleménynyilvánítási szabadságával, az információs önrendelkezési jogával, valamint az egyenlő bánásmód követelményével illetve a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja merült fel, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján megkerestem az érintett Magyar-Angol Kéttannyelvű Gimnázium igazgatóját és a Veszprém Megyei Kormányhivalt (a továbbiakban: Kormányhivatal) vezető kormány megbízottat.

Az átfogó hivatalbóli vizsgálat indítását indokolta, hogy a törvény az alapjogi biztos kiemelt feladatává teszi a gyermekek jogainak védelmét, az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja

kimondja, hogy az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

Figyelemmel emellett arra, hogy az ügy kapcsán felmerült az információs önrendelkezési joggal, az érintett diákok és tanárok személyes adatainak védelmével összefüggő jogsérelem gyanúja, az Ajb. 36. §-a alapján felkértem a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökét, hogy az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 38. § (3) bekezdés b) pontja alapján rendeljen el az ügyben vizsgálatot.

A hivatalbóli vizsgálat megindítását követően beadvány is érkezett Hivatalomhoz, amelyben a panaszos az ügy ombudsmani vizsgálatát kezdeményezte. (AJB-49/2013. sz. ügy)

### **Az érintett alapvető jogok**

- 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 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 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.”].

### **Alkalmazott jogszabályok**

- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban Gyvt.);
- a Gyermekek jogairól New Yorkban 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (Gyermekekjogi Egyezmény);
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.)

### **A megállapított tényállás**

1. A *Gimnázium igazgatójától* megkereső levelemben – az ügygel kapcsolatos valamennyi irat másolatának egyidejű megküldése mellett – a következő kérdésekben kértem tájékoztatást.

- Sor került-e a sajtóhírekben jelzett igazgatói intézkedésekre, az iskola diákjainak, illetve tanárainak kikérdezésére az aktuális politikai eseményekkel kapcsolatban? Ha igen, akkor milyen felhatalmazás, illetve kérés vagy utasítás alapján?
- Amennyiben valóban sor került a jelzett beszélgetésekre, illetve azok tartalmának rögzítésére, akkor ezen adatoknak mi lett a további sorsa? Megküldte-e azokat az oktatási intézmény a Veszprém Megyei Kormányhivatalnak vagy bármely más szervnek, hatóságnak? Ha igen, akkor milyen felhatalmazás, illetve kérés vagy utasítás alapján került erre sor?
- Érkezett-e az ügygel kapcsolatban bármilyen szülői vagy tanulói panasz? Ha igen, akkor mi lett ezek sorsa, ezekre milyen választ, tájékoztatást adott?

A Gimnázium igazgatója válaszában arról tájékoztatott, hogy a Veszprém Megyei Intézményfenntartó Központtól (a továbbiakban: VMIK), mint a Gimnázium fenntartójától kapott



2012. december 17-én rövid írásbeli utasítást arról, hogy egy szülői bejelentés kapcsán folytasson le belső vizsgálatot és annak eredményéről adjon tájékoztatást. A VMIK vezető-helyettese által aláírt rövid levélben annyi szerepelt a bejelentés kapcsán, hogy az abban írtak szerint „az intézményben nem csak a pedagógiai programnak és a köznevelési törvénynek megfelelő oktatás folyik, hanem az órákon politizálnak, a most kialakult helyzet (tüntetések) vonatkozásában bujtogatják a tanulókat az azokon való részvételre”.

A Gimnázium igazgatója kiemelte, hogy a fenntartói utasításnak megfelelően elindította a belső vizsgálatot, tájékozódni kívánt az eset körülményeiről. Ennek során összesen *nyolc tanárt és tíz diákot* kérdezett meg arról, hogy megfelel-e a valóságnak a bejelentésben szereplő információ, de aktuális politikai eseményekkel nem foglalkozott. Leírta, hogy a beszélgetés során elhangzottakat *kizárólag a saját maga számára rögzítette egy feljegyzésben*, azzal a céllal, hogy a fenntartót az eset kapcsán tájékoztatni tudja. A feljegyzés vagy más adat, dokumentum megküldésére nem kerülhetett sor sem a Kormányhivatal, sem a VMIK felé, figyelemmel arra, hogy ezeket 2012. december 20-án helyszíni vizsgálatuk alkalmával a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) munkatársai zárolták és magukkal vitték. Ennek megfelelően végül az igazgató a fenntartó VMIK vezető-helyettesét *2012. december 20-án egy összegző levélben tájékoztatta* a vizsgálat eredményéről. A mellékelt levélmásolat szerint az igazgató röviden azt közölte a fenntartóval, hogy „*a belső vizsgálat során feltártak nem igazolták a szülői bejelentésben elhangzott vádakat*”. Az igazgató végül válaszában azt is említette, hogy a Gimnázium Diákönkormányzatának (DÖK) megkeresése után 2012. december 20-án személyesen beszélt a DÖK elnökével, azzal a céllal, hogy sikerüljön megnyugtatni a diákokat, majd ezt követően iskolagyűlést is tartottak.

**2. A Kormányhivatalt vezető kormány megbízottól** a következő kérdésekben kértem tájékoztatást:

- Sor került-e a sajtóhírekben jelzett igazgatói intézkedésekre?
- Volt-e bármilyen előzetes tudomása vagy információja törvényességi felügyeletet ellátó szervként a Kormányhivatalnak az igazgató intézkedésével, a diákok, illetve a tanárok (politikai) véleményének kikérdezésével, illetve rögzítésével kapcsolatban?
- Megkapta-e a Kormányhivatal ezeket az adatokat tartalmazó jegyzőkönyveket, ha igen, akkor mit szándékozik tenni a megküldött adatokkal?
- Tervez-e bármilyen intézkedést vagy vizsgálatot az ügyben a Kormányhivatal?

A kormány megbízott mindenképp tájékoztatott válaszában, hogy *a Kormányhivatalnak semmi köze a balatonalmádi középiskolában történetekhez*, a VMIK kérte az eset kivizsgálását az erre hatáskörrel rendelkező Gimnázium igazgatójától, és tájékoztatást kért a vizsgálat eredményéről. Az iskolaigazgató – mint az érintett pedagógus munkáltatója – saját hatáskörben döntött a belső vizsgálat módjáról, a meghallgatottak személyéről és arról is, hogy szükségesnek tart-e munkáltatói intézkedést a diákokkal nyíltan politizáló pedagógussal szemben. A törvény értelmében pedig a köznevelési intézmény fenntartója – ebben az esetben a VMIK – jogosult ellenőrizni a köznevelési intézmény működésének törvényességét és nem a Kormányhivatal.

A megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet állapítja meg a kormány megbízottaknak a megyei intézményfenntartó központtal kapcsolatos feladatait és jogköreit. Ebben a fenntartó törvényességi ellenőrzés lefolytatásának elrendelése nem szerepel, ebből adódóan a törvényességi felügyelet sem, amely szélesebb jogkört jelent. A jogszabályok értelmében a Kormányhivatal hatósági ellenőrzés keretében többek között a minimális eszközök és felszerelések meglétét, a tanulmányok alatti és az állami vizsgák megszervezését,

lebonyolítását vagy az osztály-, csoportlétszámot, a tanulói óraterhelést vizsgálhatja. A kormány megbízott kiemelte, hogy az igazgatói intézkedésről előzetesen nem volt információja, akkor éppen szabadságát töltötte. Utalt arra, hogy a *Kormányhivatal az esettel kapcsolatban nem kapott adatokat tartalmazó jegyzőkönyveket vagy más feljegyzéseket*. A kormány megbízott végül hangsúlyozta, hogy jelen pillanatban az ügy kapcsán egyrészt hatáskör hiányában, valamint a folyamatban lévő vizsgálatokra figyelemmel nem kívánt intézkedést, vizsgálatot kezdeményezni.

3. A NAIH elnöke – megkeresésem nyomán, illetve sajtóhíradások alapján – 2012. december 19-én ugyancsak hivatalból indított adatvédelmi hatósági eljárást az ügyben, a NAIH munkatársai pedig ezt követően másnap, december 20-án helyszíni ellenőrzést is tartottak a Gimnáziumban, a vizsgálat alapján pedig a NAIH-6503-9/2012/H. számon 2013. január 17-én határozat<sup>2</sup> született, amelyet a Hatóság hivatalos holnapján is nyilvánosságra hoztak. A NAIH a Gimnáziumot jogellenes adatkezelés miatt háromszázezer forint adatvédelmi bírság megfizetésére kötelezte, továbbá elrendelte a jogellenesen kezelt személyes adatok törlését és megsemmisítését.

A határozat indokolásában szerepel, hogy az igazgató az eljárás lefolytatásának módjára sem az utasításban, sem szóban nem kapott iránymutatást, a jelentés megtételének határidejét 2012. december 20-ában jelölték meg. A határozat tartalmazza, hogy az igazgató a vizsgálat lefolytatására a *személyes meghallgatás módszerét* választotta, ennek megtartására 2012. december 18-án került sor 8 pedagógus és 10 diák részvételével. A határozat külön is kitér a meghallgatás lebonyolítására és az adatok rögzítésére. A meghallgatáson az intézmény részéről az igazgató, az igazgató-helyettes és az iskolatitkár volt jelen. A pedagógusokat és a diákokat *egyeseivel hallgatták meg*, az igazgató kérdezett, míg az igazgató-helyettes és az iskolatitkár az elhangzottakat jegyzetelték. Tekintettel arra, hogy a bejelentésbeli állítás nem igazolódott, nem tartották szükségesnek több személy bevonását az eljárásba. A jegyzeteken a meghallgatottak neve is szerepelt, *e jegyzetekből pedig maga az igazgató készítette el a feljegyzéseket* – a diákok és a pedagógusok által elmondottakból külön-külön – az iskolatitkár személyi számítógépén, valamint a saját laptopján, egy pendrive-on vitte haza a dokumentumokat. Az említett feljegyzésekben *a meghallgatottakat név szerint már nem tüntették fel*. A határozat utal arra, hogy az érintettek neveit is tartalmazó jegyzeteket az igazgató elmondása szerint megsemmisítette. A feljegyzéseket nem küldték meg a fenntartó részére, az igazgató állítása szerint azt nem is tervezték, csupán egy jelentés összeállítását az azokból nyert információk alapján, majd a feljegyzéseket is meg kívánta semmisíteni, hiszen azokra nem volt szükség.

A határozatban szerepel továbbá, hogy a NAIH munkatársai a helyszíni ellenőrzés során *meghallgatták az igazgató kifogásolt eljárásával érintett pedagógusokat és diákokat* is. A középiskola *tanárai* ennek során arról számoltak be, hogy a tantestület tagjai 2012. december 17-én rögtönzött gyűlést tartottak, melyen a 2012. december 21-én tartandó karácsonyi ünnepséggel kapcsolatos teendőket beszéltek meg. A megbeszéléseken szóba került *a felsőoktatás tervezett reformja*, ugyanis a végzős diákok egyre többet kérték ki a tanácsukat az államilag finanszírozott helyek csökkenésével előállt helyzet értékelésében, a hazai és a külföldi felsőoktatási intézményekbe való jelentkezésük lehetőségeivel kapcsolatban. Az ominózus meghallgatások 2012. december 18-án zajlottak le, ennek kezdetén elmondásuk szerint *nem kaptak tájékoztatást arról, hogy milyen célból, milyen eljárás keretében hallgatják ki őket*, csupán arról, hogy „vizsgálat van”, és hogy jegyzőkönyv készül a beszélgetésről. A határozat kitér arra, hogy a tanárok ellentmondásosnak találták a meghallgatásokkal kapcsolatos utólagos igazgatói magyarázatot, ugyanis nem csak a diákok szervezkedésével kapcsolatos esetleges tanári közrehatásról, hanem *a december 17-i tanári gyűléssel összefüggésben is vizsgáldott az iskola*

vezetője. A meghallgatásokon az igazgató volt a kérdező, a helyettes és az iskolatitkár jegyzetelt, azonban a meghallgatásokról készült *jegyzőkönyvekből nem kaptak.*

A helyszíni vizsgálat során a meghallgatott diákok arról számoltak be, hogy „egy kis segítség” céljából invitálták őket az igazgatói szobába. Máskor is előfordult, hogy segítséget kérnek tőlük (pakolás stb.), így nem is sejtették, hogy milyen kérdésekkel fognak szembesülni. A *diákokat a végzősök közül jelölték ki,* de nem név szerint, hanem *találomra* a tanteremben válogatták ki, hogy ki menjen. A meghallgatás első körében négy diákot hívtak be, egyesével, egymás után, olyan módon, hogy egymással a meghallgatások között ne tudjanak kommunikálni. A diákok arról számoltak be, hogy az irodában hárman ültek: az igazgató és az igazgató-helyettes a diákkal egy asztalnál, míg az iskolatitkár a másik asztalnál ült, és jegyzetelt. Előadásuk szerint nem tájékoztatták őket arról, hogy mi a célja a meghallgatásuknak, csupán arról, hogy *jegyzőkönyvet vesznek fel az elhangzottakról.* Az első négy diáknak a jegyzőkönyv lehetséges átvételéről nem szóltak, az utánuk következők azt a tájékoztatást kapták, hogy másnap majd alá kell írniuk, de végül erre sem került sor. A jegyzőkönyv elkészítése céljából a diáknak a nevét és osztályát kellett bemondania. A jegyzőkönyv készítésével kapcsolatos esetleges észrevételüket, válaszukat meg sem várta az igazgató, hanem *rögtön kérdésekkel* fordult hozzájuk.

A NAIH a vizsgálat során arra jutott, hogy *nem igazolható, hogy a Gimnázium az általa kezelt személyes adatokat továbbította volna a Kormányhivatal részére,* az azonban a rendelkezésre álló iratok és nyilatkozatok alapján egyértelműen megállapítható volt, hogy a belső vizsgálat lefolytatását a fenntartó VMIK rendelte el, és jelentéstételi kötelezettségét is felé kellett teljesítenie az igazgatónak. A határozat szerint az ügyben nyilatkozattételre felkért VMIK válaszához csatolta *az eljárás lefolytatására okot adó névtelen szülői bejelentés másolati példányát.* Eszerint a gimnázium egyik tanára az általa összeállított dolgozatokban rendszeresen „baloldali” újságokból tesz fel kérdéseket és politizál, valamint a felsőoktatás tervezett reformja elleni tüntetéseken való részvételre buzdítja a diákokat. A VMIK vezetője tájékoztatta a NAIH elnökét, hogy az Nkt. 83. § (2) bekezdés e) pontja, valamint a 78/2011. (XII.30.) KIM utasításban foglalt Szervezeti és Működési Szabályzat szerinti intézményi *szakmai irányítási feladatainak eleget téve rendelte el a belső vizsgálat lefolytatását.* A VMIK vezetője előadta, hogy az igazgatót konkrét kérdések kivizsgálására nem utasította, a tájékoztatáskérés *kizárólag a szülői bejelentés valóságtartalmának megállapítására irányult.* Az eljárás lefolytatásának módjára utasítást azért nem adott, mert arra szabályozott eljárásrenddel nem rendelkezik.

A határozat rögzíti: az Nkt. 24. § (3) bekezdése szerint a nevelési-oktatási intézmény helyiségeiben, területén párt, politikai célú mozgalom vagy párthoz kötődő szervezet nem működhet, továbbá az alatt az idő alatt, amíg az óvoda, iskola, kollégium ellátja a gyermekek, tanulók felügyeletét, párt vagy párthoz kötődő szervezettel kapcsolatba hozható politikai célú tevékenység nem folytatható. Az Nkt. 83. § (2) bekezdés e) pontja értelmében a fenntartó ellenőrizheti a köznevelési intézmény gazdálkodását, működésének törvényességét, hatékonyságát, a szakmai munka eredményességét, nevelési-oktatási intézményben továbbá a gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenységet, a tanuló- és gyermekbaleset megelőzése érdekében tett intézkedéseket.

Mindezek alapján a NAIH vizsgálata során megállapította, hogy a fenntartó VMIK az Nkt. szerint járt el a hozzá érkezett panasz kivizsgálásának elrendelésével, hiszen *a köznevelési intézmény működésének törvényessége kérdőjeleződött meg a bejelentés által.* A fenntartó VMIK az utasítás kibocsátásakor azért nem adott semmilyen támpontot a belső vizsgálat lefolytatásának módjára, mert arra vonatkozóan *szabályozott eljárásrenddel nem rendelkezett,* továbbá a személyes adatok kezelésére nézve sem adott támpontokat az eljárás lefolytatására kötelezett középiskolának. A NAIH szerint amennyiben *az ilyen jellegű vizsgálatok eljárási szabályait nem*

*rögzítik előre, úgy az eljárás során felhasználandó személyes adatok kezelésének szabályai is hiányoznak.* Ez a hiányosság pedig a NAIH álláspontja szerint a jelen ügyben is azt eredményezte, hogy az eljárási garanciák hiányai miatt a személyes adatok kezelésének jogszerű feltételeit sem jelölték ki.

A NAIH határozatában arra mutatott rá, hogy az intézményfenntartó és a középiskola együttműködésében világosan ki kellett volna jelölni, hogy a diákok esetleges bujtogatása, a tanárok állítólagos meg nem engedhető politizálása kapcsán *a fenntartó által kért eljárást milyen szabályok szerint kell lefolytatni, és annak során milyen adatokat kell rögzíteni.* A NAIH elvi élel emelte ki, hogy az eljárási garanciákat nélkülöző eljárások során személyes adatok kezelésére jogszerűen nem kerülhet sor, hiszen az érintettek joggyakorlását, beleértve a személyes adataik kezelésével kapcsolatos jogosultságait az eljárás nem biztosítja. A NAIH megállapította, hogy az ügyben *a Gimnázium volt az adatkezelő,* hiszen szabályozott eljárásrend hiányában a Gimnázium vezetője döntött a vizsgálat lefolytatásának módjáról, nevezetesen a személyes meghallgatásokról, azok során jegyzőkönyv felvételéről.

A határozat kiemeli, hogy a meghallgatások során az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) vonatkozó szabályainak *megfelelő tájékoztatás megadása nélkül* (adatkezelés céljáról, jogalapjáról, adatkezelés időtartamáról, jogorvoslati lehetőségekről, stb.) és *az érintettek hozzájárulása hiányában vette fel,* rögzítette az érintettek személyes adatait, így *az általa végzett adatkezelés jogszerűtlen.* A Gimnázium birtokában ugyan az eljárás meghozatalának időpontjában már nem volt olyan elektronikus vagy papír alapú jegyzőkönyv, amely a meghallgatott személyek nevét (osztályát) tartalmazná, a NAIH a nevekkal el nem látott dokumentumok megsemmisítését is nélkülözhetetlennek tartotta a jogszerű állapot helyreállítása érdekében. A személyes meghallgatások tartalma ugyanis a NAIH álláspontja szerint a meghallgatásokon részt vevők számára továbbra is megszemélyesíthető, ezért azok megsemmisítését rendelte el.

**4.** Figyelemmel arra, hogy a tényállás és a jogi, szakmai álláspont teljes mértékben feltárható és megismerhető volt a megkeresett szervek válaszaiból, a mellékelt dokumentum-másolatokból, valamint a nyilvánossá tett NAIH határozatból, *nem tartottam indokoltnak a vizsgálat során további szervek, így a fenntartó VMIK vezetőjének külön írásbeli megkeresését.*

## **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 – 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 alapján emellett 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. § (1) bekezdés 1) pontja alapján a közszolgálatást végző szerv az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül. Figyelemmel arra, hogy az Ajbt. 18. § (2)

bekezdés a) pontja alapján az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szervek, így a nevelési-oktatási intézmények a vizsgálatom szempontjából hatóságnak minősülnek, az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – rájuk *egyértelműen kiterjed*. Hasonlóképpen kiterjed a vizsgálati hatásköröm az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján a nevelési-oktatási intézmények fenntartóira, az egyes megyei intézményfenntartó központokra.

## **II. Az érintett 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 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*”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim 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, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

**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 – 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.

**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 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 Alkotmánybíróság már az egyik első, 1990-ben hozott döntésében 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 különös személyiségi jog – az egyén autonómiáját, az egyéni döntés szabadságát védi.

3. 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 felnőtt 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. Az Alkotmánybíróság 2012 előtti töretlennek tekinthető 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 köteleességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállania.

Az Alkotmánybíróság a 3047/2013. (II. 28.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény XVI. cikke szerinti gondoskodáshoz és védelemhez való jogot az Alkotmány is biztosította. A korábbi és a jelenleg hatályos előírás közötti különbség abban áll, hogy az Alkotmány még kifejezetten előírta, hogy a gyermeket a védelem a család, az állam és a társadalom részéről is megilleti, az Alaptörvény azonban a kötelezetteket már nem nevezi meg. Ez a szövegmódosulás a rendelkezés értelmezése szempontjából érdemi változást mindazonáltal nem jelent: a védelem és gondoskodás változatlanul a család, az állam és a társadalom kötelessége is – ebben a sorrendben. Ez azt jelenti, hogy a gyermeknek – eddig és ezután is – természetesen és elsősorban a *családjától* (szüleitől) kell megkapnia a szükséges védelmet. Család hiányában – illetve a kötelezettségét nem teljesítő szülő esetében – a gyermekekről való gondoskodás állami kötelezettsége konkréttá is válik: ilyen esetben a családi védelmet, gondoskodást nemhogy kiegészíti, hanem egyenesen pótolja – pótolni köteles – az állam.

Az Alkotmánybíróság a 21/1996. (V. 17.) AB határozatban arra mutatott rá, hogy a gyermekek alapjog-gyakorlásának – s ezen belül a személyes joggyakorlásnak – lehetősége a joggyakorlás következményeit átfogó döntési képesség kibontakozásával együtt, *a növekvő korral egyre szélesebb lesz*. Az állam alkotmányos kötelességei a gyermek fejlődésének védelmére, de alkotmányos lehetőségei is, elsősorban a *nyilvánosság szférájában* jelenhetnek meg; egyrészt a gyermek nyilvánosság előtti tevékenységét szabályozhatják, másrészt általános szabályokkal nyújthatnak intézményes védelmet. A magánszférában a gondoskodás és védelem joga és kötelessége elsősorban a szülőket illeti. Az Alkotmánybíróság szerint a speciális kockázat-elhárítás részeként az állam köteles arra is, hogy a nyilvánosság szférájában ne engedje meg, hogy a gyermek olyan tevékenységet folytasson, vagy olyan ügyekben állást foglaljon, amelyekben a felelős álláspont kialakítására a fentiek szerint *a gyermek nem érett*, noha a nyilvános állásfoglalás a gyermek testi, szellemi és erkölcsi fejlődésére, s későbbi sorsára meghatározó hatással lehet. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanakkor valamely szabadságjogot nem általában, hanem kizárólag gyakorlásának abban a vonatkozásában lehet csak korlátozni, amelyet a gyermek védelme, illetve mások jogainak védelme szükségessé tesz.

A magyar alapjogi gyakorlat összhangban áll az Egyezmény elvi jelentőségű 3. cikk 1. pontjával, amely értelmében a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben *a gyermek mindenképp felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban*. Az Egyezmény 13. cikk 1. pontja külön rendelkezik arról, hogy a gyermeknek joga van *a véleménynyilvánítás szabadságára*. Ez a jog magában foglalja mindenfajta tájékoztatás, eszme határokra tekintet nélküli kérésének, megismerésének, terjesztésének szabadságát, nyilvánuljon meg az szóban, írásban, nyomtatásban, művészi vagy más, a gyermek választásának megfelelő formában.

4. 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.

### III. Az ügy érdemében

Az ombudsmani vizsgálat tartalmával és terjedelmével kapcsolatban mindenekelőtt kiemelendő, hogy az – figyelemmel a NAIH által lefolytatott hivatalbóli vizsgálatra – nem tért ki az érintett diákok, tanárok információs önrendelkezési jogát érintő kérdésekre. Az Ajb. 36. §-a azt mondja ki, hogy ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszasságot észlel, bejelentéssel fordul a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz. Az ombudsmantörvény tehát *nem zárja ki, hogy az alapjogi biztos információs jogokkal kapcsolatos visszasság gyanúja esetén maga is vizsgálatot folytasson*, jelen esetben ugyanakkor ezt nem láttam indokoltnak. Egyfelől, közvetve és részben éppen ombudsmani jelzésre indult el a NAIH vizsgálata, másfelől a NAIH által példás gyorsasággal megtett intézkedésekkel szakmailag teljes mértékben egyetértek, a határozatban *a nevelési-oktatási intézmény jogosulatlan, törvénytörő adatkezelésével, a tájékoztatás elmaradásával és a célhoz kötött adatkezelés elvének figyelmen kívül hagyásával összefüggésben megfogalmazott jogi álláspontját magam is osztom*.

Ezzel együtt a NAIH által a Gimnázium adatkezelése vonatkozásában lefolytatott vizsgálata *nem tette szükségtelenné* azt, hogy az ügyet az alapvető jogok biztosa az érintett tanulók más alapvető jogainak védelme szempontjából is áttekintse. A rendelkezésre álló adatok és információk alapján ugyanis az információs önrendelkezési jog sérelme mellett *más alapjogi problémák is hangsúlyosan jelentkeztek* ebben az esetben, így különösen az eljárás jogalapja (1), valamint az eljárás lefolytatása (2) kapcsán, amelyre a NAIH nem tért, nem is térhetett ki.

## 1. Az oktatási intézmény és a fenntartó eljárásával kapcsolatos megállapítások

A rendelkezésre álló okiratmásokból és a NAIH határozatából egyértelműen rekonstruálható az eseménysor, amelynek kiindulópontja egy a fenntartóhoz érkező rövid, névtelen szülői bejelentés volt, amely konkrétumok nélkül arra célzott, hogy a Gimnázium egyik tanára „az általa összeállított dolgozatokban rendszeresen „baloldali” újságokból tesz fel kérdéseket, politizál, a felsőoktatás tervezett reformja elleni tüntetéseken való részvételre buzdítja a diákokat.” A névtelen bejelentés nyomán a fenntartó VMIK vezető-helyettese annak vizsgálatát kérte a Gimnázium igazgatójától, hogy van-e valóság alapja ennek az állításnak.

A NAIH nyilvános határozatából egyértelműen kiderül, hogy az igazgató a kérés teljesítése érdekében, formalizált külsőségek mellett, például külön jegyzőkönyvezést elrendelve személyes meghallgatás mellett döntött, amelyen a megfelelő előzetes tájékoztatás nélkül, szűrőpróbaszerűen hallgatott meg tanárokat és diákokat. Eleve nem világos az, hogy egy névtelen bejelentés generálta helyzet tisztázásához miért volt szükség a végzős diákok meghallgatására, kikérdezésére, miért nem tartotta elegendőnek az iskola tanárainak megkérdezését, esetlegesen a nevelőtestület összehívását az ügyben. Azt pedig végképp nem indokolta semmilyen gyanú vagy ok, hogy ezekre a „meghallgatásokra” megtévesztő, megfélemlítő módon, egy pontosan meg nem jelölt hivatalos eljárás látszatát keltve kerüljön sor, miközben maga az „ügy” legfeljebb tájékoztató szakban lehetett (vö. a „valóság alap kiderítése”). A NAIH határozatban rögzített beszámolók szerint nem tűnik ki jogi, szakmai indoka annak sem, hogy az igazgató – a fenntartói kérésen túlterjeszkedve – mi alapján vizsgálta a december 17-ei nyilvános gyűlésen történteket, elhangzottakat a névtelen panasz tartalmának kontextusában.

Mindezek látszólag ugyan alapvetően irányítási-szakmai, mintsem alapjogi kérdések, azonban az igazgató által a probléma vizsgálatához választott módszer, megoldás, valamint annak konkrét végrehajtása – az információs önrendelkezési jog megsértése mellett – *nem felelt meg a vonatkozó, alábbiakban idézett törvényi előírásoknak*, és az érintett diákok és tanárok tisztességes eljáráshoz, valamint a véleménynyilvánításhoz való joguk gyakorlását is érintette.

Az alkotmánybírósági gyakorlattal összhangban az Nkt. 46. § (2) bekezdése külön is nevesíti, hogy a tanuló személyiségét, emberi méltóságát és jogait tiszteletben kell tartani, így különösen *nem vethető alá testi és lelki fenyegetésnek, kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak*. Az Nkt. 46. § (6) bekezdés e), g) és j) pontjai alapján pedig – többek mellett – a tanuló joga különösen, hogy *hozzájusson a jogai gyakorlásához szükséges információkhoz*, tájékoztassák a jogai gyakorlásához szükséges eljárásokról, illetve az emberi méltóság tiszteletben tartásával szabadon *véleményt nyilvánítson minden kérdésről*, tájékoztatást kapjon személyét, tanulmányait érintő kérdésekről, jogai megsértése esetén *igénybe vegye a nyilvánosságot*. Az Nkt. 63. § (1) bekezdés a) pontja szerint a pedagógust megilleti az a jog, hogy *emberi méltóságát és személyiségi jogait tiszteletben tartsák*.

A mások jogait sértő, jogellenes magatartásokkal szemben meghatározott eljárásban és garanciális szabályok betartása mellett mind az ilyent elkövető tanulókkal, mind pedig a pedagógussal, vagy akár intézményvezetővel szemben is megvan a lehetőség a jogszerű fellépésre, például fegyelmi eljárás indítására, amelynek keretében fegyelmi büntetés is kiszabható. Ugyanakkor mindezekre kellően megalapozottan, a nyilvánvaló vagy erősen valószínűsíthető jogsértés gyanúja esetében van lehetőség. A potenciális jogsértés gyanúja esetében – mint jelen helyzetben – indokolt módon *nincs és nem is lehet egy külön eljárási protokoll* – egy előzetes, vezetői tájékoztató során alkalmazható bizonyítási eszközökről, adatkezelésről – *az iskolában (vagy más munkahelyen)*, ilyenkor az általános személyiségi jogi, adatvédelmi, a gyermekek mindenképp felett álló érdekeit védő garanciális szabályok irányadók.



A tanulók ebből a szempontból az iskolai közösségekben különösen kiszolgáltatottak, így az őket érintő eljárások során fokozottan kell ügyelni valamennyi alapvető garanciális szabály betartására, ide értve az eljárással kapcsolatos teljeskörű tájékoztatást, a szülő értesítését, véleményük kifejtésének biztosítását, álláspontjuk érdemi meghallgatását és figyelembe vételét, személyes adataik kezelését, a jogérvényesítési lehetőségeikről való informálást. A tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos garanciák megtartása nem csak akkor lényeges elem, ha a tanuló ellen folyik eljárás, hanem abban az esetben is, ha egy eljárás kapcsán hallgatják meg. Ha a tanuló formális meghallgatása – és nem kihallgatása – feltétlenül szükséges egy ügy tisztázása során, akkor arra csak világos eljárási szabályok mellett kerülhet sor, ugyanakkor indokolatlan módon nem szabad kitenni hasonló procedúrának iskolai keretek közt a diákokat. Jelen esetben ugyanis fel sem merült, hogy a Gimnázium diákja követett el bármilyen jogsértést, ennek ellenére számos tanuló számára *nem volt még az sem világos*, hogy az iskolában ki ellen, milyen alapon folyik vizsgálat, milyen indokból került sor az ő személyes, jegyzőkönyvezett kikérdezésére.

Külön is kérdésként merül fel, hogy az igazgató részéről milyen alapon került sor a december 17-ei nyilvános gyűlésen történtek bármilyen vizsgálatára, mivel ilyen jellegű felvetés értelem szerűen a fenntartó december 17-én kelt levelében nem szerepelt. Az érdemi indok hiánya ugyanis arra engedhet következtetni, hogy az igazgató nem pusztán egy konkrét panaszt kívánt kivizsgálni, hanem általánosságban a pedagógusok és végzős diákok politikai véleményéről, a felsőoktatással összefüggő tüntetésekkel kapcsolatos álláspontjáról kívánt meggyőződni. Mindezt ráadásul minden alap nélkül, mivel a gyűlésen semmilyen, a Gimnázium működési rendje szempontjából releváns esemény nem történt, a pedagógusok a feladatuknak tettek eleget.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a Gimnázium vezetője a fenntartó által kért belső vizsgálat során alkalmazott vizsgálati módszer megválasztásával, a konkrét végrehajtás módjával, a törvényi szabályok, eljárásrend figyelmen kívül hagyásával az érintett diákok és pedagógusok tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott, valamint a vizsgálat kiterjesztésével az érintett diákok és pedagógusok véleménynyilvánítási szabadságával összefüggő jogsérelem közvetlen veszélyét idézte elő.*

A tényállás alapján ugyanakkor álláspontom szerint nem kizárólag a Gimnázium igazgatója követett el jogsértést az eset kapcsán, hanem a fenntartó VMIK vezető-helyettesének eljárása is több szempontból aggályosnak tekinthető. A levélben ugyanis – a későbbi válaszhoz képest – semmilyen jogszabályi, normatív hivatkozás nem szerepel, nem derül ki, hogy milyen jogi alapon kér kifejezetten „belső vizsgálatot” és tájékoztatást a fenntartó, ezen túl pedig igen általánosan fogalmaz, szinte semmilyen konkrétumot nem tartalmaz a vizsgálatot kérő levél. (Vö. „az intézményben nem csak a pedagógiai programnak és a köznevelési törvénynek megfelelő oktatás folyik, hanem az órákon politizálnak, a most kialakult helyzet (tüntetések) vonatkozásában bujtogatják a tanulókat az azokon való részvételre”). A levél a névtelen szülői panaszhoz képest kitágítja a problémát, hiszen a NAIH határozatban is idézett eredeti panaszban mindez nem szerepelt (ott konkrét, de meg nem nevezett pedagógusra panaszkodott a szülő).

Álláspontom szerint az ilyen általános jellegű problémafelvetést tartalmazó, de a jogi kereteket elhagyó fenntartói utasításadás *nem felel meg a jogállamiság és jogbiztonság elemi követelményeinek*, és jelen esetben szerencsétlen módon olyan tág, szinte keretek nélküli „felhatalmazásként” jelent meg a nevelési-oktatási intézmény vezetője irányában, amely szerepet játszott a jogsérelem bekövetkezésében. A fenntartó VMIK vezető-helyettesének indokolt lett volna alaposabban meggyőződni a névtelen panasz hátteréről, informálódnia a kérdésben mielőtt arról dönt, hogy utasítás keretében belső vizsgálatra kéri fel az érintett intézmény vezetőjét. *Mindezek alapján megállapítom, hogy a fenntartó VMIK a hiányos, általános utasítás kiadásával a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

## 2. Az eset kapcsán az „iskolai politizálás” tilalmával összefüggő megállapítások

A NAIH határozat indokolása alapján a VMIK a belső vizsgálat elrendelésére vonatkozó kérésével összefüggően említette az *Nkt. 24. § (3) bekezdését*, amely szerint a nevelési-oktatási intézmény helyiségeiben, területén párt, politikai célú mozgalom vagy párthoz kötődő szervezet nem működhet, továbbá az alatt az idő alatt, amíg az óvoda, iskola, kollégium ellátja a gyermekek, tanulók felügyeletét, *párt vagy párthoz kötődő szervezettel kapcsolatba hozható politikai célú tevékenység nem folytatható*. Ennek nyomán a NAIH a törvényi előírás második fordulatában jelölte meg a belső vizsgálat, az eljárás megindításának jogalapját. A NAIH határozatban idézett eredeti névtelen, igen általános szülői bejelentés alapján (vö. „a tanár a dolgozatokban rendszeresen „baloldali” újságokból tesz fel kérdéseket, politizál, a felsőoktatás tervezett reformja elleni tüntetéseken való részvételre buzdítja a diákokat.”) azonban eleve kétségeket vet fel, hogy volt-e bármilyen alapja a vizsgálat elrendelésének, mivel arra nézve nincs információ, hogy más panaszok is érkeztek volna az iskolával kapcsolatban.

Álláspontom szerint még az *Nkt. 24. § (3) bekezdés* második fordulatának igen kiterjesztő értelmezése sem vezethetett volna oda, hogy a törvénytörő pedagógusi magatartás miatt belső vizsgálat elrendelésére kerüljön sor, bár – ahogyan az 1. pontban is kiemeltem – magában a fenntartói utasításban a jogszabályi hivatkozás nem szerepel. Az iskola olyan sajátos és érzékeny közeg, ahol az egyes szereplők (tanuló, pedagógus, szülő, intézményvezető és fenntartó) közt kölcsönös függőségi viszonyok alakulnak ki, és ahol részben ennek következményeként politikai kényszer vagy ajánlat, pártpolitikai megnyilvánulás nem kaphat teret: az állami iskolák felé elvárás nemcsak a világnézeti, hanem a politikai semlegesség is. Ezzel összhangban nem engedte sem korábban, sem pedig jelenleg az iskolákban a közoktatásra vonatkozó törvényi szabályozás a pártok és a politikai mozgalmak fizikai vagy szellemi jelenlétét, azaz az iskolai pártpolitizálást.<sup>3</sup>

Lényeges ugyanakkor arra rámutatni, hogy mindez nem jelenti, nem is jelentheti semmi esetre sem a közéleti, a tág értelemben vett közpolitikai kérdések, viták bármilyen kizárását az iskola világából. Éppen ellenkezőleg a világnézetiileg semleges iskolának határozottan biztosítania kell a demokráciára nevelést, a közös politikai értékek (jogegyenlőség, méltóság, tolerancia, a közösségért való felelősség, stb.) melletti kiállást, az egymás véleményét, méltóságát tisztelő szabad véleménynyilvánítást és segítenie kell a közélet dolgaiban való eligazodást is.

A Gyermekjogi Egyezmény alapelvei szintű 12. cikke rögzíti, hogy *az Egyezményben részes államok az ítélőképessége birtokában lévő gyermek számára biztosítják azt a jogot, hogy minden őt érdeklő kérdésben szabadon kinyilváníthassa véleményét, a gyermek véleményét figyelemmel korára és érettségi fokára, kellően tekintetbe kell venni*. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága (továbbiakban: Bizottság) következetesen hangsúlyozza kezdettől fogva, 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 a gyermek szabad önkifejezéshez való jogával (13. cikk), a gondolat-, lelkiismeret-, és vallásszabadság jogával (14. cikk) és az egyesülés jogával (15. cikk) együtt mind a gyermek alapvető emberi jogokkal, saját nézeteikkel és érzésekkel rendelkező individuum státusát erősíti meg.

A Bizottság 2006-ban *általános vitanapot* tartott a „gyermek meghallgatáshoz való joga” témájában, amelyet követően ajánlásokat fogalmazott meg, többek között azt, hogy a gyermek véleménynyilvánítási tevékenységekben való részvételi joga, kibontakozó képességeinek megfelelő elismerése előnyökkel jár a gyermek, a család, az egész közösség, az iskola és az állam számára. *„Beszélni, részt venni, nézeteiket figyelembe vetni: gyakorlati szempontból ez a részvételi jog élvezetének három állomása. Ez a jog új és mélyebb értelemben azt jelenti, hogy új társadalmi kontextusnak kell létrejönnie: olyannak, ahol a gyerekeket teljes jogok birtokosaként*

*ismerik el, akiknek nem csupán védelem jár, hanem a részvétel joga is, minden őket érintő kérdésben. Olyan jog ez, amely valójában jogok birtokosaként való elismerésük szimbóluma. Ez hosszú távon politikai, társadalmi, intézményes változásokhoz vezet.”*

A Bizottság 2009-es 12. cikkhez fűzött *Általános Kommentárjában*<sup>4</sup> rögzíti ismét, hogy a véleménynyilvánításhoz, részvételhez való jog az Egyezmény négy alapelvének egyike (az élethez és fejlődéshez, a diszkriminációmentességhez, a legfőbb érdek figyelembevételéhez való jog mellett). Arra is felhívja ugyanakkor a figyelmet, hogy a gyermek e joga magában foglalja annak lehetőségét, hogy ne gyakorolja e jogát, a vélemény kifejezése lehetőség és nem kötelezettség a gyermek számára. A részes államoknak biztosítaniuk kell, hogy a gyermek minden szükséges információt, tájékoztatást megkapjon, hogy legfőbb érdekének megfelelően döntést hozhasson. A Kommentár foglalkozik a „szabad” véleménykifejtés tartalmával. Eszerint, a „szabadon” kitétel azt jelenti, hogy a gyermek mindenfajta nyomásgyakorlás nélkül fejezheti ki véleményét és dönthet arról, hogy él-e e jogával vagy sem. A gyermeket nem szabad semmilyen módon manipulálni vagy befolyásolni véleményének kifejezése során, illetve előtt. A „szabadon” azt is jelenti, hogy a gyermek kifejezett véleménye, saját és nem mások véleményét tükrözi.

Mindezt nemcsak a kifejezetten az állampolgári alapismeretek átadására szolgáló órák alkalmával, hanem teljes működésében, a történelem, az irodalom, a földrajz és más tudományok kontextusában is. Az egyéni vélemények kialakítására való képesség, a vitakészség kialakítása fontos eleme kell, hogy legyen a közoktatásnak, ahonnan a közéleti események megtárgyalását nem lehet kitiltani, sem a tanórákról, sem a szünetekből. *Egyaránt veszélyes az a nézőpont, amely a közéletet magát zárná ki az iskolából és az is, ami közvetve vagy közvetlenül pártpolitikai színvállásra készítené az egyaránt kiszolgáltatott helyzetben lévő diákokat vagy pedagógust.*

Álláspontom szerint nem tekinthető az Nkt. hivatkozott tilalmának alkotmányos értelmezésével összhangban állónak az olyan megközelítés, amely nyomán fel kellene lépni a jelentős, vitás közéleti kérdéseket felvető iskolai szereplőkkel, diákkal vagy tanárral szemben mindaddig, amíg nem lép át bármilyen pártpolitikai befolyásgyakorlássá vagy ajánlattá. Jelen esetben még az sem derült ki a névtelen panaszból, hogy a kifogásolt tanár milyen módon „politizált”, a vitakérdést vette csupán terítékre esetlegesen az órán, vagy ellenkezőleg, direkt agitációs tevékenységet folytatott. Ezzel együtt parttalan vizsgálatok sorát generálná, ha általános „politizálási” kifogások miatt a nevelési-oktatási intézmények belső vizsgálatokat indítanának, ezzel együtt a tömeges vagy ismétlődő panaszok már valóban felvethetik ezt a lehetőséget.

Ebből következően *az alkotmányos garanciák és alapjogok szempontjából konform jogértelmezéssel feloldhatóak a köznevelési törvény jelenlegi, a korábbi, 2003 óta elfogadott törvényi megoldást követő iskolai „pártpolitizálással” összefüggő tilalmára vonatkozó szabályozása.* Nyilvánvalóan nem fogadható el sem az a kiterjesztő jellegű értelmezés, amely azon az alapon zárna ki az iskolából adott közéleti kérdés megvitatását vagy említését, mert annak kapcsán politikai pártok vagy politikai mozgalmak nyilvánultak meg, fejtették ki a támogató vagy elutasító álláspontjukat, mivel ez magának a politikának a velejárója. Nem lehet támogatni ezzel szemben azt a megközelítést sem, amely alapján az iskolában kizárólag direkt és nyilvánvaló, a bejegyzett politikai pártok működése vagy agitációja lenne kizárt, mivel pl. a pártokhoz kapcsolódó ifjúsági vagy más „szatelit” szervezetek, vagy éppen a pártalapítványok működése az iskola életében – éppen a pártokéhoz hasonló megfontolásból – ugyancsak nem engedhetőek meg. A kérdés vizsgálata során *a tilalom funkcionális értelmezése* lehet a megoldás, amely arra koncentrál, hogy a pártpolitikai kényszereket és ajánlatokat kizárja az iskolából.

Figyelemmel arra, hogy álláspontom szerint az Nkt. 24. § (3) bekezdése az oktatási, fenntartói gyakorlatban megtölthető olyan alkotmányos tartalommal, amely figyelemmel van az érintettek véleménynyilvánítási szabadságára és a világnézetileg semleges állami iskola jellegadó

sajátosságaira és funkciójára, jelen pillanatban, a vizsgált eset kapcsán a szabályozás módosítására vagy felülvizsgálatára nem kívánok külön intézkedést megfogalmazni.

*Megállapítom ugyanakkor, hogy a pedagógusok és a diákok véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben a jogsérelem közvetlen veszélyét vetheti fel az olyan gyakorlat, amely a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 24. § (3) bekezdésének kiterjesztő értelmezésével, kellő tartalmi alap nélkül, pusztán közéleti kérdésekben való megnyilvánulást is aggályosnak, ezért kivizsgálandónak minősít egy nevelési-oktatási intézményben.*

Megjegyzem, az iskola és politika kérdésköre különös aktualitást kap 2014-ben, hiszen ebben az évben három általános választást is tartanak. Indokolt lehet egy olyan alapos, egyensúlyt teremtő, a nemzetközi sztenderdekkel összhangban álló elvi állásfoglalás kialakítása, amely világosan meghatározza a vizsgálandó esetek körét, a vizsgálati szempontokat. A szakmai állásfoglalás kialakításának folyamatába értelemszerűen szükséges bevonni a lehető legszélesebb körben az érintetteket tanári, a szülői és diákszervezeteket.<sup>5</sup> Álláspontom szerint egy ilyen nyilvános állásfoglalás hatásosan segítene megelőzni a hasonló visszaeseteket.

## **Intézkedéseim**

**I.** A feltárt alapjoggal összefüggő visszaesések jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a balatonalmádi Magyar-Angol Kéttannyelvű Gimnázium fenntartójának, a *Veszprém Megyei Intézményfenntartó Központnak a vezetőjét*, hogy

- 1) folytasson le belső vizsgálatot a Gimnázium vezetőjének eljárásával kapcsolatban, illetve ennek nyomán tegye meg a további, a jogszerű működés helyreállítása érdekében szükséges intézkedéseket, illetve a már megtett intézkedésekről adjon tájékoztatást;
- 2) a jövőben intézményfenntartói szakmai irányítási feladatai körében történő utasításadás, belső vizsgálat elrendelése során megfelelő jogszabályi hivatkozással ellátott, határozott, világos feladatkielölést és szempontokat fogalmazzon meg.

**II.** A feltárt alapjoggal összefüggő visszaesések jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy vizsgálja meg egy olyan nyilvános, szakmai állásfoglalás kidolgozásának a lehetőségét, amely – a Klebersberg Intézményfenntartó Központ, valamint az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet közreműködésével, az érintettek bevonásával – a köznevelési törvény adta keretek figyelembe vételével módszertani segítséget nyújt a megyei intézményfenntartó központoknak a hasonló esetek elkerülésére.

Budapest, 2013. június

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## **Melléklet: Lábjegyzet:**

<sup>1</sup> Lásd: [http://hvg.hu/itthon/20121218\\_Kozepiskolasok\\_nezeteit\\_jegyzokonnyvezik](http://hvg.hu/itthon/20121218_Kozepiskolasok_nezeteit_jegyzokonnyvezik)

<sup>2</sup> Lásd: [http://www.naih.hu/files/6503\\_2012\\_határozat\\_3.pdf](http://www.naih.hu/files/6503_2012_határozat_3.pdf)

<sup>3</sup> Sőt maga a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény 2. § (1) bekezdése már 1989. november 1-jei hatályba lépésekor rögzítette azt a tilalmat, hogy a pártok munkahelyen, így szolgálati helyen vagy tanintézetben szervezetet nem hozhatnak létre és nem működtethetnek.

<sup>4</sup> Lásd: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-GC-12.pdf>

<sup>5</sup> Ezzel kapcsolatban lásd: [http://www.ekint.org/ekint\\_files/File/tanulmanyok/politika\\_iskola\\_ajanlasok.pdf](http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/politika_iskola_ajanlasok.pdf)

## 6.1.2

### A CD mellékleten található 2013-as ügyszámú jelentések

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-208/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Dezső Adrienn  
dr. Juhász Zoltán

#### **Az eljárás megindulása**

Az elmúlt években beérkezett panaszok, valamint a jogászi hivatásrendek képviselői által tett jelzések alapján Hivatalomban fél évig tartó tematikus, átfogó vizsgálatot indítottam, amely a bírósági végrehajtás rendszerét érinti. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam a jogállamiság és a jogbiztonság elve, a tisztességes eljáráshoz való jog (beleértve a jogorvoslathoz való jogot), valamint a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja miatt. Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 18. §-a, illetve 21. §-a (1) bekezdésének a) pontja és (2) bekezdése, valamint 26. §-a (1) és (2) bekezdései alapján megkerestem érintett, releváns adatokkal, gyakorlati tapasztalatokkal és információkkal rendelkező jogalkalmazó szerveket: Kúria, Magyar Ügyvédi Kamara, Bankszövetség, TIGÁZ Zrt, Budapesti Elektromos Művek Nyrt, Magyar Biztosítók Szövetsége. További szervezetek és személyek közvetlen megkeresés nélkül fejtették ki szakmai álláspontjukat, illetve bocsátottak rendelkezésemre adatokat (például: Magyar Követeléskezelők és Üzleti Információt Szolgáltatók Szövetsége, Hiteles Mozgalom Bírósági- és Végrehajtási Eljárásokat Elemző Munkacsoport). Az így rendelkezésemre álló adatok és információk elemzése alapján feltett kérdésekkel kerestem meg a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamarát (a továbbiakban: Kamara) és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot (a továbbiakban: Minisztérium).

#### **Érintett alapvető jogok**

- *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 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.”)
- *Tulajdonhoz való jog* (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés: Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.)
- *A gyermek 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.”)

#### **Az alkalmazott jogszabályok**

- a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.)
- a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.)
- a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (a továbbiakban: Gt.)
- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.)

### **A megállapított tényállás**

A *Magyar Ügyvédi Kamara* megkeresésemet, amely a joggyakorlatban a bírósági végrehajtással összefüggő problémák feltárására irányult, az ügyvédi kar tagjainak továbbította, majd a beérkezett véleményeket összegezte. A megkeresésben foglaltaknak eleget téve a Magyar Ügyvédi Kamara a területi ügyvédi kamarákat, valamint számos ügyvédet és ügyvédi irodát kért fel arra, hogy ismertesse tapasztalatait, fejtse ki ezekkel kapcsolatos szakmai véleményét. A beérkezett válaszok – melyek főként gyakorlati tapasztalatokat és egyéni javaslatokat osztanak meg – a következők szerint foglalhatók össze jelen jelentés tárgya vonatkozásában.

A Magyar Ügyvédi Kamara szerint a végrehajtás kezdetén a végrehajtó általában minden lehetséges forrást felkutat és lefoglal – önmagában ez a végrehajtást kérő érdekét szolgálja, de nem feltétlenül a Vht 7. §-ában foglalt elvet juttatja érvényre.

Problémát okoz gyakran a gépkocsi lefoglalását követően, hogy tényleges jóhiszeműség mellett az adós ez lefoglalás után értékesíti a gépkocsit, és bizonyítható, hogy nem volt tudomása a lefoglalás tényéről. Több olyan jelzés is érkezett be a Magyar Ügyvédi Kamarához, hogy az adós gyakran nem szerez időben tudomást arról, hogy gépkocsiját kivonták a forgalomból.

Gyakorinak tekinthető megítélés szerint a végrehajtók az indokoltnál ritkábban, és akkor sem szívesen foglalnak le és árvereznek ingatlanokat. Az ügyvédi tájékoztatás szerint a foglalás ellen akkor is gyakran tiltakoznak, ha műkincsekről, nemesfémekről van szó. Ennek okai feltehetően a szakszerű raktározás megoldásának nehézségei, annak magas költségei. Az árverés – igen gyakori – elhúzódása a végrehajtást kérő számára hátrányos, hiszen neki kell annak költségeit előlegezni.

Van olyan ügyvédi álláspont is, amely szerint a foglalással kapcsolatos jelenlegi szabályozás az adósok oldaláról nézve igen méltányosak, míg végrehajtást kérő szemével nézve teljes mértékben aránytalan és szinte vállalhatatlan terhet jelentenek.

A korábbiakban leírtakkal összhangban ezen szabályozás is határozott és megfelelően rövid – de az adósokra nézve méltányos határidők híján van. A Magyar Ügyvédi Kamara által közvetített egyes vélemények szerint éppen a túlzottan is érvényesülő fokozatosság és túlszabályozás képezi a hatékony végrehajtás gátját. Ez leginkább az utóbbi években szinte teljesen ellehetetlenült ingatlan-végrehajtásra igaz. Ezek szerint a kvótaszabályozás intézménye a gyakorlatban lényegében lehetlenné teszi az ingatlanfedezetek érvényesítését, ami azon túl, hogy a hitelezők számára komoly hátrányt és jelentős jogbizonytalanságot eredményez, megfelelően érvényesíthető biztosíték hiányában a további hitelezési tevékenységet is jelentősen visszafogja.

Az ingó és ingatlan árverések szabályai jogorvoslati lehetőségekkel körülbástyáztak. Az ingatlanok vonatkozásában bevezetett elektronikus árverés azonban olyan viszonylag új jogi szabályozás, amelynek széleskörű konkrét tapasztalatai még nem állnak rendelkezésre.

A Magyar Ügyvédi Kamara felhívta a figyelmet arra, hogy a végrehajtónak döntési jogosultsága van a becsérték megállapítására, a döntésénél csak figyelembe kell vennie a hat hónapról nem régebbi adó- és értékbecslést, valamint igazságügyi szakértőt csak abban az esetben kell igénybe vennie a becsérték megállapításához, ha azt a felek előzetesen kérték. A hat hónapos korlát egyúttal ismét felveti a határidők problémáját, mivel a végrehajtási eljárás lassúsága miatt többletköltség fizetésére kénytelen az ügyfél, mint pl. a lejárt adó- és

értékbizonyítvány miatt az eljárást sokszor előről kell kezdeni. Ingatlanok tekintetében a jelenlegi gyakorlat, mely az önkormányzat által kiadott adó- és értékbizonyítványt tartja alapul fekvőnek, nem kielégítő. Az értékek nem reálisak. A köztapasztalat szerint a becslések felfelé térnek el a valós értékektől. A NAV illetékkiszabási adatbázisa alapján történő értékbecslés sokkal pontosabb értékeket hozhatna. Emellett a becsérték megállapításánál vannak jogi bizonytalanságok. Hátrányos a végrehajtást kérők számára, hogy amennyiben a becsértéket kifogásolják, úgy az további költségek előlegezését vonja maga után és az eljárás elhúzódását. A becsérték megállapítása sok esetben eltér az ingó vagy az ingatlan tényleges értékétől, azonban szakértők alkalmazása igen költségessé tenné a becsérték pontosabb megállapítását. Ettől függetlenül a becsértéket közlik az érdekeltekkel és van lehetőség a becsérték megállapítása tekintetében szakértő bevonására. Az ezzel kapcsolatos eljárást kellene inkább gyorsítani. A becsérték pedig az évek alatt csökkenhet vagy nőhet. Így például az ingatlanok értéke is az elmúlt években jelentősen változott. Sőt az eljárás alatt az adós lelakja, elhasználja a lefoglalt tárgyat, ami nem zártörés, nem rongálás, hiszen a szándékosságot nem lehet bizonyítani, csak éppen nem gondolja, nem tartja karban, hiszen nem érdeke. Ilyen esetekben a végrehajtás zátonyra fut, mert az adós vagyontárgyát már nem lehet azon az áron eladni, még csökkentés esetén sem, ami valamikor 1-2 éve a becsértéke volt. Ezért lehetőséget kell adni arra, hogy a becsérték újbóli megállapítását akár az adós, akár a végrehajtást kérő kérhesse – természetesen kellő garanciák megléte, meghatározott körülmények fennállta esetén – azaz a megállapított becsérték utólagos módosíthatósága lenne szükséges, bizonyos időközönként, vagy bizonyos számú árverés után.

A Kamara megjegyezte azt is, hogy ez az Art. szerinti végrehajtási eljárásban akként van szabályozva, hogy a becsérték módosítható. Az Art. 156. § (3) bekezdése szerint ingó- és ingatlanfoglalás esetén – ha az árverés sikertelen volt, vagy ha a becsérték megállapítása és az árverés között a végrehajtási eljárás szüneteltetése, felfüggesztése, illetőleg igényper megindítása folytán legalább 3 hónap eltelt – az adóvégrehajtó a becsértéket módosíthatja. Az adóvégrehajtó módosítja a becsértéket az árverés vagy a nyilvános pályázat közzétételéig akkor is, ha a becsérték megállapítása és az árverés vagy a nyilvános pályázat közzététele között az értékesítendő ingóság vagy az ingatlan forgalmi értékében jelentős változás állott be.

A Vht. 114/A. § illetve 140/A. § szabályozza a zálogjogosult bekapcsolódását a végrehajtási eljárásba. A hatályos szabályozás alapján 15 (korábban 8) munkanapja van a zálogjogosultnak kérelmet betervezni a bekapcsolódás iránti igényéről. A korábbi határidő súlyosan – de a jelenlegi is – méltánytalan a zálogjogosultakra nézve, akinek abszolút hatályú bejegyzett joga van az ingatlanon, és egy adott eljárásban egy szigorú 15 napos határidőn múlik, hogy ezen zálogjogból fakadó igényét érvényesíteni tudja-e vagy végleg elenyészik ezen joga. A Magyar Ügyvédi Kamara felhívta a figyelmet arra, hogy a Vht. nem tartalmazta és most sem tartalmaz explicit rendelkezést arra nézve, hogy mi a további sorsa és szerepe a be nem kapcsolódott zálogjogosultnak, és mi történik a zálogjogával. A bírósági gyakorlat alapján sikeres ingatlan-végrehajtás esetén kielégítés nélkül elenyészik a be nem kapcsolódott zálogjogosult zálogjoga, amelyet a bíróságok a Vht. 137. §-ból vezetnek le, azonban a jelenlegi szabályozás igencsak zavart keltő és hiányos e tekintetben. A szabályozást úgy is lehet jelenleg értelmezni, hogy a végrehajtást kérő egyes jogai nem illetik meg a zálogjogosultat, de a Vht. 170. § alapján (mivel e szakasz nem bekapcsolódott zálogjogosult zálogjogáról szól), a kielégítés megilleti. Mindenképpen fontos lenne pontos és egyértelmű szabályozás a zálogjogosultak jogai és a bekapcsolódás elmulasztásának jogkövetkezményei tekintetében és a jelenlegi szűk határidőnél egy sokkal méltányosabb rendelkezés megfogalmazása (például a felosztási terv elkészítéséig jelentkezhet a zálogjogosult igényével). A hatályos rendelkezések alapján a bíróság dönt a bekapcsolódás iránti kérelemről, amelyet a végrehajtónál kell benyújtani és a végrehajtó

haladéktalanul (következő munkanapon) köteles azt felterjeszteni a bíróságnak, amely soron kívül végzéssel dönt a kérelemről. A bíróság felfüggeszti a végrehajtási eljárást a fenti kérelem tárgyában hozott döntéséig. A gyakorlatban a zálogjogosult végrehajtónak való kérelme elküldésétől a bíróság eljárást felfüggesztő [Vht. 48. § (2) bekezdés] végzéséig (és a bekapcsolódás engedélyezéséig szintén) hetek (nem ritkán hónapok) telnek el, amely időszak alatt a végrehajtó jogszerűen foganatosíthat végrehajtási cselekményeket – ad absurdum elárverezheti az ingatlant, amelyre szintén volt már példa a gyakorlatban – hiszen az eljárás nincsen felfüggesztve. A bekapcsolódási eljárás annak ellenére ilyen hosszú folyamat, hogy a törvény szigorú – haladéktalan, 3 munkanap, soron kívüli végzés, stb. – határidőket fogalmaz meg. A Magyar Ügyvédi Kamara álláspontja szerint hiányzik a jogszabályi rendelkezések közül az a kitétel, hogy a kérelem kézhezvételétől a végrehajtó egyéb cselekményt, mint a kérelem felterjesztését, nem foganatosíthat. A Magyar Ügyvédi Kamara szerint számos esetben előfordult az, hogy a becsértéket és a bekapcsolódásra felhívást a zálogjogosult nem kapta meg a végrehajtótól, ezen intézkedést a végrehajtó elmulasztja, nem küldi meg a zálogjogosult külön ez irányú sürgető és kérő leveleire sem.

A Magyar Ügyvédi Kamara szerint problémát okoznak a végrehajtás során az adós által megkötött, fiktív szerződések is. A legújabb gyakorlat, hogy a végrehajtás alá vont ingatlan tulajdonosa, aki egyben a végrehajtást kérő adósa, fiktív bérleti szerződést köt a végrehajtást megelőzően (árverést megelőzően) egy ismerőseivel (akár 20 évre) és így az ingatlant nem akarják átadni. Ilyenkor sok esetben színlelt bérleti szerződésekről van szó, amely ellen fel kellene lépni. A végrehajtásban megszerzett ingatlanokkal kapcsolatos korábbi szerződéseket, amennyiben azok nem valós ügyletekhez kötődnek, semmissé kellene nyilvánítani.

A Magyar Bankszövetség álláspontja szerint a végrehajtási eljárásokban a Vht. 7. § által meghatározott fokozatosság és arányosság elve csak korlátozásokkal érvényesül. E kérdés kapcsán két elv egymás melletti alkalmazását kell figyelembe venni. A törvényi előírásoknak megfelelően általában a fokozatosság és az arányosság elvének megfelelően járnak el a végrehajtók. A jelzáloggal fedezett követelések esetében azonban, éppen a követelés nagyságára és a speciális helyzetére figyelemmel (fedezettség) a Magyar Bankszövetség Tagszervezeteit érintő végrehajtási eljárások nagy részében a fokozatosság elve a hitelezői érdekekre figyelemmel csak korlátozottan alkalmazható. A fokozatosság elvének alkalmazása mellett ugyanis figyelemmel kell lenni a végrehajtást kérő azon jogára, mely szerint követelésének érvényesítése aránytalanul hosszú ideig nem húzódhat el, tehát a fokozatosság és az arányosság elve nem sértheti és korlátozhatja a végrehajtást kérő követelésének kielégítéséhez való jogát. Nagy összegű és jelzáloggal biztosított követelések végrehajtása során a fokozatosságnak nincs értelme, mivel jövedelem, munkabér letiltásokból, esetlegesen ingó végrehajtásából ezek a követelések belátható időn belül nem térülnek meg, s az idő múlása végső soron az adós érdekeit is sérti. A Magyar Bankszövetség szerint a végrehajtók kiemelt gondossággal járnak el a Vht. 7. § (2) bekezdése alapján az ingatlan-végrehajtás ultima ratio jellegére tekintettel. Ezt leszámítva azonban a gyakorlatban a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összegre vezetett végrehajtás, a munkabérből és egyéb járandóságából történő letiltás, az ingófoglalás, az üzletrészek lefoglalása párhuzamosan zajlik. A végrehajtókkal történt többszöri egyeztetések eredményeként fény derült arra, hogy a végrehajtók a saját érdekeik védelmében terjesztik ki a végrehajtást – a fokozatosság és arányosság elvét figyelmen kívül hagyva – olyan vagyontárgyakra is, amelyekre nem feltétlenül lenne szükség. A végrehajtást kérő követelését ezzel sok esetben „túlbiztosítják”, amivel csupán az a probléma, hogy jelentős többletköltségeket okoz a hitelezőknek. Az arányosság elvének érvényesülésével kapcsolatban viszont a Magyar Bankszövetség megjegyzi, hogy az csak korlátozásokkal érvényesülhet a végrehajtási eljárásban, mert egy 50.000 Ft



ügyértékű eljárásban is el kell árverezni az adós tulajdonában álló nagy értékű személygépkocsit, ha nem fizeti meg a tartozását, mindezt annak ellenére, hogy természetesen aránytalan kényszerintézkedésre kerül sor a követelés behajtása érdekében.

A Magyar Bankszövetség szerint az ingatlan-árverések hatályos szabályozása és az elektronikus árverés bevezetése előremutató intézmény, de jelenleg a végrehajtói kamara internetes felülete nem teljesen alkalmas a kívánt cél elérésére, ugyanis további fejlesztéseket igényel.

Egyes vélemények szerint nem megfelelően érvényesül a fokozatosság és arányosság alapelve a bírósági végrehajtási eljárásokban, ugyanis az ingó árverések elenyészőek, míg több esetben tapasztalták, hogy kisebb százezres nagyságú követelés behajtása esetén is indokolatlanul ingatlan-árveréssel kísérik meg rendezni az ügyet. Az is több esetben előfordult, hogy több tízmilliós követelést a jogosult kérése ellenére letiltás útján kívánnak behajtani.

Az adós vagyontárgyai értékének megállapítása tekintetében fennálló jogi szabályozást a Magyar Bankszövetség nem tartja kielégítőnek, de jelentős költségnövekedés nélkül nem várható ennek érdemi fejlesztése. Az ingatlanok esetében a becsértéket a végrehajtó a Vht. 140. § alapján 6 hónapnál nem régebbi adó- és értékbizonyítvány alapján állapítja meg. Ez az érték-megállapítási eljárás alkalmatlan a tényleges becsérték megállapítására, hiszen a feladatot végző helyi önkormányzat adócsoportja nem rendelkezik kellő szakértelemmel az egyes ingatlanok tényleges forgalmi és piaci értékének megállapítására. Ezt nyilvánvalóan szakértői kompetenciába kellene a jogalkotónak utalnia, amely ugyanakkor az eljárások lényeges drágulását vonná maga után. Erre ma is van egyébiránt lehetőség, hiszen bármelyik fél kérelmére igazságügyi szakértő kerül kijelölésre. Ennek a költsége azonban – a bírósági felülvizsgálatot is ide értve – jellemzően 100.000 Ft. A jelenlegi szabályozásban tehát a vagyontárgyak értékének megállapítása alapesetben külön jogi procedúra nélkül történik meg, ugyanakkor a végrehajtó által megállapított becsérték elleni kifogás intézménye garancia lehet arra, hogy a vagyontárgy értéke ne lehessen túl alacsony vagy eltúlzottan magas. Ez az eljárás azonban lassítja a végrehajtási eljárást, bár a legújabb jogi szabályozás igyekszik az alaptalan eljárásoknak gátat vetni azzal, hogy a kifogással egyidejűleg a szakértői díjat is előlegeznie kell a kifogásoló félnek. A Magyar Bankszövetség a megállapított becsértéknek az idő múlására történő felülvizsgálati szabályozását elégtelennek ítéli meg, tekintettel arra, hogy a jogalkotó ma 3 év múltán ad erre lehetőséget. Véleménye szerint jóval ezen időtávon belül is lényegesen változhat a vagyontárgy értéke, így indokolt lehet akár az évente történő felülvizsgálat is. A bankok ma jellemzően sok végrehajtási kifogással élnek, mivel a végrehajtó által adott becsérték nem áll összhangban a rendelkezésükre álló értékbecslésekkel.

A Magyar Bankszövetség szerint sok esetben tapasztalható, hogy a végrehajtó által megállapított becsértéket a banki hitelbiztosítéki értékhez viszonyítva is irreálisan alacsonyan vagy irreálisan magasan állapítják meg a végrehajtók. Nincs egyértelműen szabályozva, illetve a hatályos törvények, rendelkezések, szabályok betartása is számos kívánnivalót hagy maga után: a végrehajtó új becsérték megállapítására a saját hatáskörében hozott döntésén túl kinek – adós, jogosult stb. – a kérésére köteles. Teljesen hektikus, végrehajtónként változó, hogy többszöri sikertelen árverést követően hajlandó-e a végrehajtó csökkenteni a becsértéket a piaci viszonyoknak megfelelően.

A Nemzeti Eszközkezelő a Magyar Bankszövetség támogatásával több, mint egy éve kezdeményezte a bírósági végrehajtói díjszabásról szóló 14/1994. (IX. 8.) IM rendelet módosítását, arra tekintettel, hogy a végrehajtók abban az esetben is igény tartottak a behajtási jutalékra, ha az ingatlan értékesítésére a Nemzeti Eszközkezelő (a továbbiakban: NET) részéről történt vásárlás keretében történt sor és nem az ő tevékenységük eredményeképpen. A rendelet

olyan tartalmú módosítását kéri a Magyar Bankszövetség, hogy a végrehajtót NET-vásárlás esetén ne illesse meg behajtási jutalék. Amennyiben a NET vásárlása valamilyen okból megghiúsul és a végrehajtási eljárást a szünetelést követően ismét folytatni kell, ne kelljen ismételt költségtálatányt fizetni a végrehajtó részére. (A szünetelés ezekben az esetekben mindössze néhány hónap, ezért nem kell a végrehajtónak eljárási cselekmények hosszú sorát ismét elvégezni. Ez indokolja, hogy ne legyen jogosult ismételt költségtálatányra.) A javasolt módosítást társadalompolitikai szempontok indokolják. A NET részéről történt ingatlanvásárlással az állami költségvetés is jelentős terhet vállal, de a hitelező bankok is lemondani kényszerülnek követelésük egy részéről, indokolt tehát, hogy a bírósági végrehajtási költségek is mérséklődjenek. A végrehajtás költségeit az adósnak kell megfizetnie végső soron, s indokolt, hogy a végrehajtó díja az indokolt és méltányos, az elvégzett munkával arányban álló díjazás szintjére szorítkozzon. Az ügyben elhúzódo egyeztetés folyt, legutóbb a Nemzeti Eszközkezelő újabb átdolgozott, a Bankszövetséggel egyeztetett szövegjavaslatot küldött meg a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium részére.

A Magyar Bankszövetség jellemző problémaként rögzíti, hogy amikor a végrehajtás alatt lévő ingatlan az egyetemleges adóstársak tulajdonát képezi, akkor is csak töredéktulajdoni hányadot tűzik árverésre, vagy az egyes tulajdoni hányadokat nem egy időpontban, hanem például egymás után, ami nyilvánvalóan nehezíti/ellehetetleníti az értékesítést. A fél által kezdeményezett végrehajtáshoz történő csatlakozás során, a végrehajtás tárgyát képező hitelfedezeti ingatlan töredék tulajdoni hányadra kezdeményezett és kítűzött árverést többnyire nem hajlandó módosítani a végrehajtó, se felfüggeszteni, ha időközben a bank saját jogon az 1/1 tulajdoni hányadra kezdeményezett árverést.

Utaltak arra, miszerint jogszabály írja elő a végrehajtók részére, hogy az ugyanazon adósok ellen folyó eljárásokat egyesítsék. Általános tapasztalat az, hogy ezt még kifejezett kérelem esetén sem teszik meg. Ez a gyakorlat pedig egyértelműen indokolatlan költségnövekedéshez vezet. Amennyiben egy követelés esetén több végrehajtó jár el, rendkívül ritka az együttműködés közöttük, még kifejezett kérés esetén is, így gyakran előfordul, hogy közös tulajdonú ingatlan esetén az egyes tulajdoni hányadok sorsa teljesen eltérően alakul (például jelentős időkülönbséggel kerül a végrehajtási jog bejegyzésre, eltérő a közölt becsérték, az egyik tulajdoni hányadra kítűzik az árverést, a másokra nem). Több kötelezett és vagy érintett ingatlan esetében egymástól eltérően több végrehajtó is eljár, erről az érintett végrehajtók tudomással bírnak, de többségében mégsem hajlandóak a végrehajtási cselekményeket összehangolni, vagy az ügyeket a legnagyobb követelést kezelő végrehajtóhoz egyesíteni. Ez a gyakorlat mind az adós, mind a hitelező érdekét sérti, szükségtelenül nagyon jelentős költségnövekedést okozva.

A Magyar Bankszövetség kiemelt problémának látja, hogy a végrehajtási jog bejegyzését a végrehajtó kezdeményezi, amely végrehajtást kérőnél díjfizetési kötelezettséget keletkeztet, adott esetben a végrehajtást kérőnek nincs ráhatása arra, hogy akarja-e vagy sem, a végrehajtó önkényes ténykedése alapján kényszerül bele nem kívánt költségek viselésébe. Továbbá gyakori a téves intézkedés a végrehajtó részéről (például nem is az adósé az ingatlan, elírják a kérelmen a tulajdoni hányadot, nem közlik a földhivatallal a statisztikai számot), melynek anyagi vonzatát szintén a végrehajtást kérőnek kell viselnie. Kaotikus jelenleg a végrehajtási jog bejegyzéséhez kapcsolódó igazgatási szolgáltatási díj sorsa. Van végrehajtó, aki ragaszkodik ahhoz, hogy neki kell előre megfizetni és majd ő fogja utalni a Földhivatalnak vagy a NAV-nak, ugyanakkor a földhivatalok is küldenek közvetlenül felhívást ettől eltérően a végrehajtónak vagy a végrehajtást kérőnek. Előfordult, hogy Földhivatal a földhivatal díj meg nem fizetés miatt elutasítja a bejegyzési kérelmet, vagy éppen amelyik ennek ellenére bejegyzi, akkor adók módjára történő

behajtást rendel el. A problémás esetek többségében megtörténik a díj megfizetése, csak esetleg megkésve.

A Magyar Bankszövetség az igazságügyi tárca részére korábban jelezte és továbbra is sérelmezi, hogy a Vht. 158. § (7) bekezdése szerint az átvételi ár 50%-ának megfelelő összeget be kell számítani a végrehajtást kérő követelésébe. Ennek következtében az adósok érdekkörébe tartozó személyek nagy összegű követeléseket jegyeztetnek be az ingatlanra, majd ezen fiktív követelések birtokában megvásárolhatják úgy az ingatlant, hogy az első helyi jelzálogjogosult alig kap valamit. Javasolja a Magyar Bankszövetség ezen rendelkezés módosítását oly módon, hogy a Ptk. zálogjogosult kielégítésének elsőbbségére vonatkozó szabályait ne írja fölül az átvétel intézménye. Ha nem az első helyi jelzálogjogosult az átvevő, csak úgy lehessen átvenni az ingatlant, hogy a sorrendben megelőző követelést kifizeti az átvevő. (Így az átvenni szándékozók köre leszűkül.) Ha az első helyi jelzálogjogosult nem akarja átvenni, akkor maradjon továbbra is az adós tulajdonában, maradjon rajta a jelzálogjog, de ne játsszák azt ki ilyen módon. További példa a jelzálogos hitelező kijátszására, amikor több tízmilliós gyermek-és asszonytartást vállal az adós, amelyeket aztán nem fizet, így a (volt) feleség végrehajtást kezdeményez ellene, egy-két hónap múlva! A Vht. 165. § (1) bekezdés a) pontja szerinti gyermektartásdíj megelőzi a zálogjogosult kielégítését. Javasolja a Magyar Bankszövetség az ilyen jogcímen érvényesíthető összeget maximálni, például a bírósági gyakorlat szerint megállapításra kerülő gyermektartásdíjak átlagát figyelembe véve.

Úgy vélik érdemes lenne átgondolni, hogy az ingatlan lefoglalásának jogi lehetőségét értékhatárhoz kösse a jogalkotó az Art. példáját követve. Sok felesleges bekapcsolódási eljárást meg lehetne előzni, illetőleg az adós és a jelzálog-fedezetes hitelezők közötti fizetési megállapodás sikerét biztosítani abban az esetben, ha 20-30.000 Ft-os követelés miatt nem kellene bírósági végrehajtási eljárásba bekapcsolódni a kielégítési elsőbbség biztosításának megóvása érdekében. Ez valószínűleg a kormányzat otthonvédelmi törekvéseivel is összhangban lenne.

A bekapcsolódásos eljárás átgondolásához kapcsolódnak további megjegyzések is. A jogintézmény pozitívumai mellett érdemes negatív hatásait is vizsgálat alá vonni, mint:

- jelzálog fedezetes hitelezők járulékos minőségéből adódó helyzete visszaélészerű joggyakorlás lehetősége,
- általában osztatlan közös tulajdoni hányadra vezetett maximált költségtételénél fogva költségesebb eljárás (legmagasabb eljárási illeték 350.000 Ft.), amennyiben a hitelező nincs résen, és a hitelt nem mondja fel és az egyéb kötelezettel szemben a kvóta által engedett időben nem kezdeményez saját jogon újabb költségek megelőlegezésével végrehajtási eljárást, abban az esetben azzal fog szembesülni, hogy a bekapcsolódással érintett tulajdoni hányadot vagy lakott – és nem beköltözhető – vételáron értékesítik (általában valamely érdekeltnek). Ez persze azt is eredményezi, hogy a másik tulajdoni hányad is csak lakott értéken kerülhet majd értékesítésre – vagy kereslet hiányában, akár addigra míg a másik tulajdoni hányad alapján árverésre kerülhetne sor, leszűnne a kétszeri sikertelen árverés miatt az eljárás. A bekapcsolódási eljárás szabályait az értékesítési kvóta viszonylatában érdemes lenne globálisan átgondolni.

A *TIGÁZ Zrt.* mint jellemzően végrehajtást kérői státuszban érintett szerint ezen pozícióban tapasztalat az, hogy a hatályos jogszabályi rendelkezések megfelelő garanciát nyújtanak arra, hogy a végrehajtás foganatosítására csak oly módon és az adós csak azon vagyontárgyaira vonatkozóan kerüljön sor, amelyek a végrehajtást kérő igényének kielégítéséhez elegendők és feltétlenül szükségesek. A fokozatosság elve a szabályozásokban szintén nyomon követhető, az adós valamennyi végrehajtási cselekményt megelőzően kellő időben tájékoztatást

kap, a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő lehetőségei igénybe vétele esetén a számára hátrányosabb következményekkel járó, jelentősebb vagyontárgyaira folytatott végrehajtást megakadályozni lehetősége nyílik. Az ingó és ingatlan vagyontárgyak becsértékére vonatkozó szabályozást és gyakorlatot megfelelőnek tartja a TIGÁZ Zrt., gyakorlatukban a becsérték vitatására mindeközéig még nem került sor. A TIGÁZ Zrt. gyakorlatában kevés és viszonylag új keletű azon esetek száma, amely alkalommal az adós a Nemzetközi Eszközkezelő programban történő részvételt kérte. Ezen esetekre vonatkozóan a konkrét ügyintézés módjáról és azok anyagi kihatásairól még nem rendelkezik pontos információval.

Az ELMÜ Nyrt. mint jellemzően végrehajtást kérői státuszban érintett, főként a végrehajtási ügyekben a társaság megbízásából eljáró ügyvédek tapasztalatai alapján véli úgy, hogy általánosságban érvényesül a fokozatosság és arányosság elve. A lefoglalt ingatlanokat általában csak a végrehajtást kérő kifejezett kérelmére és az egyéb vagyona vezetélt eljárás eredménytelensége esetén tűzik ki árverésre. A fokozatosság és az arányosság elvét azonban egyes önálló bírósági végrehajtók nem alkalmazzák, mások pedig sajátosan értelmezik. Előfordult, hogy egy rendkívül alacsony összegű tartozásra folyó végrehajtási eljárásban az eljáró végrehajtó az adós minden vagyonára végrehajtást vezetett, így több ingatlanra és gépjárműre is végrehajtási jogot jegyeztetett be, illetve gépjárműfoglalást végzett. Ezzel teljesen indokolatlan végrehajtási költségeket generált, csak a földhivatali bejegyzési eljárási díjak összege magasabb volt, mint a teljes végrehajtandó tartozás összege. Más végrehajtók pedig akár több százezer forint összegű tartozások esetén is az adós alacsony összegű nyugdíjának letiltása után, havi pár ezer forintos letiltás mellett megállapítják a további eljárás szünetelését azzal, hogy a követelést letiltás útján „hajtották be”, ami a gyakorlatban a kizárólag a nyugellátásból történő letiltással a követelés járulékaiknak folyamatos növekedése miatt soha nem fog ténylegesen behajtásra kerülni. Ennek alapján szükségesnek tartaná az ELMÜ Nyrt. a két alapelv deklarációján kívül az ennek tényleges alkalmazását jelentő pontosabb részletszabályok jogszabályi szinten történő megalkotását és azok betartásának hatékony ellenőrzését.

Az ELMÜ Nyrt. szerint az ingó- és ingatlanok becsértékének megállapítása kapcsán a becsérték megállapításával szembeni jogorvoslati lehetőség jelentős költségvonzata – az igazságügyi szakértői díj megelőlegezése – ami jelentősen lerontja a lehetőség gyakorlati alkalmazását, hiszen az az adós, akivel szemben végrehajtási eljárás van folyamatban pl. az ingatlanára nézve, a legkritikább esetben rendelkezik több százezer forint szabadon felhasználható pénzeszközzel, amivel a becsérték megállapítással szemben igazságügyi szakértői értékbecslést kérhetne. Ennek alapján a becsérték megállapításával szemben az adósok túlnyomó többségének nincs lehetősége jogorvoslattal élni. A lefoglalt vagyontárgyak értékének megállapításánál mindkét véglét érvényesül. Az ingatlanok esetén az adó- és értékbizonyítvány a becsérték alapja, ott kevésbé jellemző a probléma, viszont pl. gépkocsik esetén gyakran fordul elő alul- és túlértékelés is. Feltűnő például, hogy nagy számban állapítanak meg 7-800.000 Ft-os becsértéket olyan autókra, amik például a [hasznaltauto.hu](http://hasznaltauto.hu) weboldal szerint 2-300.000 Ft-ot érnek.

A Nemzeti Eszközkezelő által átvett ingatlanokkal kapcsolatban nem tud nyilatkozni az ELMÜ Nyrt., mert kiterjedt gyakorlat még nem alakult ki.

Az *Országos Takarékszövetkezeti Szövetség* tapasztalatai szerint a végrehajtások során az eljáró végrehajtók többségében betartják a fokozatosság és arányosság elvét. Esetenként éppen a túlzott fokozatosság és túlszabályozás képezi a hatékony végrehajtás gátját. Ez leginkább az utóbbi években szinte teljesen ellehetetlenült ingatlan-végrehajtásra igaz. A kvótaszabályozás intézménye a gyakorlatban lényegében lehetetlenné teszi az ingatlanfedezetek érvényesítését, ami azon túl, hogy a hitelezők számára komoly hátrányt és jelentős jogbizonytalanságot eredményez, megfelelően érvényesíthető biztosíték hiányában a további hitelezési tevékenységet is jelentősen

visszafogja. Az Országos Takarékszövetkezeti Szövetség szerint általánosságban megfelelőnek tekinthető a megállapított becsérték összege, esetenként azonban a hitelintézetnek szakértő kirendelését kell kérnie. Ez esetben inkább a megállapított becsérték utólagos módosíthatósága lenne szükséges, bizonyos időközönként, vagy bizonyos számú árverés után.

Az Országos Takarékszövetkezeti Szövetség álláspontja szerint a fedezetre biztosított ingatlanok végrehajtói értékesítése esetén, amikor a követelés fejében a pénzügyintézet veszi meg az ingatlant, a következő gondok merülnek fel:

- a) A 10% végrehajtási előleg megfizetése elfogadhatónak tartható és feltételezve, hogy nincs más jelentkező az ingatlanra, a pénzügyintézet az ingatlant megszerezheti a törvény által szabályozott áron. A gyakorlat szerint az adós tulajdonosnak 30 nap áll rendelkezésére a végrehajtási cselekmény megfellebbezésére. Viszont ebben a 30 napban sem a végrehajtó, sem az új jövőbeni tulajdonos nem őrizheti az ingatlant, az továbbra is az adós, a régi tulajdonos birtokában marad. Ebben az időszakban szokták az ingatlant kirabolni, berendezéseit elhordani – holott az ingatlan a berendezésekkel együtt értékes – illetve kárt okozni a berendezésekben. Az Országos Takarékszövetkezeti Szövetség ezért az javasolja, hogy az árverés napjától az esetleges új tulajdonos, aki megfizette az előleget, kapja birtokba az ingatlant, hogy felelősen őrizhesse a megszerzett értéket. Amennyiben a tulajdonosnak ezt nem engedik meg, úgy a végrehajtót kellene felhatalmazni az árveréstől kezdődően a felelős őrzésre, természetesen megfelelő költségekért. Az ingatlan őrzését, és állagának védelmét biztosítani kellene.
- b) Az ingatlan megszerzése esetén is vannak hiányosságok. A végrehajtó az ingatlant csak abban az esetben hajlandó átadni, amennyiben a teljes költségeit a végrehajtást kérő pénzügyintézet megfizeti. Neki van joga arra is, hogy az ingatlant üres állapotban adja át, mivel őt jogosítja fel a törvény a volt tulajdonos akár hatósági úton történő eltávolítására. A gyakorlati tapasztalatok alapján ezt a végrehajtó akkor teszi meg, ha még vele a pénzügyintézet nem számolt el. Tehát, ő is érdekelt abban, hogy kiköltöztessen, védje az értéket, mert csak ekkor kerül kifizetésre a munkadíja és a jutaléka. A törvény viszont azt biztosítja a végrehajtónak, hogy ezen intézkedése előtt elkérje díjait és jutalékait, ez esetben viszont már nem érdekelt a tényleges hatósági eljárások lebonyolításában. Sőt, nem vállalják a hatósági kiköltöztetést. Ezt az ellentmondást fel kellene oldani. A végrehajtók a végrehajtói kamarára hivatkozva sem végzik el a kiköltöztetést addig, amíg nem kapják meg a díjukat, a velük történő elszámolás után viszont már nem érdekeltek, nem végzik el határozottan a munkát.
- c) Az Országos Takarékszövetkezeti Szövetség szerint a legújabb gyakorlat, hogy a végrehajtás alá vont ingatlan tulajdonosa, aki egyben a hitelintézet adósa, fiktív bérleti szerződést köt a végrehajtást megelőzően (árverést megelőzően) egy ismerősével (akár 20 évre) és így az ingatlant nem akarják átadni. Az Országos Takarékszövetkezeti Szövetség tagszervezeteinek véleménye, hogy színlelt bérleti szerződésekről van szó, amely ellen fel kellene lépni. A végrehajtásban megszerzett ingatlanokkal kapcsolatos korábbi szerződéseket, amennyiben azok nem valós ügyletekhez kötődnek, semmissé kellene nyilvánítani.
- d) Gyakorlat ma már az is az Országos Takarékszövetkezeti Szövetség szerint, hogy a pénzügyintézet által fedezetként bevont ingatlanra az első ranghely mögé egy jelentős tartozást könyvelnek fel, szintén színlelt szerződéssel. Akár több száz milliós tartozásokat is mögé írnak egy 10-20 milliós hitelnek. Az ügyfél gazdasági forgalma, tevékenysége nem indokol ekkora magán-kölcsönöket és célszerű lenne ilyen esetekben az adóhatósággal együttműködve eljárni az igazságszolgáltatásnak, vizsgálni az ügyfél

gazdálkodását, adózását, mérleg adatait, könyvelését, stb. Ha a gazdálkodási adatok nem indokolják az akár 100 millió Ft-os kölcsön felvételét, vagy azok szabályos könyvelése a cégben nem található, a mérlegben nem lelhetőek fel, úgy ezen szerződéseket is semmissé kellene nyilvánítani, joghatásait kötelező törölni az ingatlan-nyilvántartásból.

A *Magyar Követeléskezelők és Üzleti Információt Szolgáltatók Szövetsége* szerint az ingófogalás eljárása is problémás. Az esetek döntő többségében nincs „az adósnak a címen végrehajtás alá vonható és értékesíthető vagyontárgya”. A foglalási jegyzőkönyvek ilyen egyszerűsített, sablonszerű közlései komoly végrehajtói visszaélések gyanúját is magukban hordozzák. Sok esetben az is megkérdőjelezhető, hogy a végrehajtó egyáltalán kiment-e a helyszínre és megkísérelte-e felmérni az adós vagyoni helyzetét.

A Magyar Követeléskezelők és Üzleti Információt Szolgáltatók Szövetsége arra az álláspontra helyezkedik, hogy az ingatlanok végrehajtásával kapcsolatban rendkívül esetleges a végrehajtási jogok földhivatali bejegyeztetésével összefüggő gyakorlat. A végrehajtók egy része ugyanis a végrehajtható okirat alapján hivatalból intézkedik a költségelőleg végrehajtást kérő általi megfizetése után a végrehajtási jog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése iránt, majd a földhivatal hiánypótlási felhívásának megfelelően a végrehajtást kérő közvetlenül az ingatlanügyi hatóságnak fizeti meg a 6.600,- Ft összegű igazgatási szolgáltatási díjat. Más végrehajtók azonban addig nem intézkednek a végrehajtási jog bejegyeztetése iránt, amíg a végrehajtást kérő közvetlenül neki el nem utalja az ingatlan-nyilvántartási eljárás díját; mindezt teszi a Vht. 138/A. § ellenére, miszerint „A végrehajtási eljárás során kezdeményezett azon ingatlan-nyilvántartási eljárásokat, amelyek valamely jog bejegyzésére vagy törlésére irányulnak, a végrehajtó akkor is kezdeményezi az ingatlanügyi hatóság előtt, ha a jogszerzésre jogosult ezen eljárások költségét nem fizeti meg.” Az is gyakori eset a Magyar Követeléskezelők és Üzleti Információt Szolgáltatók Szövetsége szerint, hogy a végrehajtó nem megfelelő alakissággal nyújtja be a végrehajtás bejegyzése iránti kérelmet az ingatlan-nyilvántartásba, mely elutasításának kárveszélye és főként költsége így a végrehajtást kérőt és végső soron az adóst terheli, nem pedig a mulasztó végrehajtót. A végrehajtási eljárások során nem kellőképpen garantált az árverés alá kerülő ingatlan előzetes megtekintése. A végrehajtó ezen kötelezettségének gyakran egyáltalán nem tesz eleget, ezért a végrehajtást kérő el van zárva attól a lehetőségtől, hogy az árverésre kerülő ingatlan szemléje után eldöntse, hogy árverési vevőként részt vegyen-e, vagy sikertelen árverés esetén az ingatlan tulajdonjogát átvegye-e.

A Magyar Követeléskezelők és Üzleti Információt Szolgáltatók Szövetsége úgy véli, alapesetben a végrehajtók alárendelik magukat a fokozatosság elvének. Azonban vannak olyan végrehajtók, akik a sorrendiséget, illetve a fokozatosságot nem betartva folytatják le a végrehajtási eljárást. Így olyan többletköltségeket keletkeztetnek (például végrehajtási jog bejegyzésének díja), amelyek elkerülhetőek lettek volna akkor, ha a végrehajtó a jövedelem letiltása céljából elsődlegesen a munkáltatót, illetve a pénzügyintézeteket kereste volna meg. Fontos lenne jogszabályban rögzíteni, hogy ilyen esetekben arányosan viseli a végrehajtást kérő és a végrehajtó a kárveszélyt. Az árverések szabályozása és lebonyolításának elektronikus rendszere megfelelő, könnyen követhető és átlátható.

A Magyar Követeléskezelők és Üzleti Információt Szolgáltatók Szövetségének véleménye alapján adott esetben a végrehajtók kiemelt gondossággal járnak el a Vht. 7. § (2) bekezdése alapján az ingatlan-végrehajtás ultima ratio jellegére tekintettel. Ezt leszámítva azonban a gyakorlatban a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összegre vezetett végrehajtás, a munkabérből és egyéb járandóságból történő letiltás, az ingófogalás, az üzletrészek lefoglalása párhuzamosan zajlik. A végrehajtókkal történt többszöri egyeztetések eredményeként fény derült arra, hogy a végrehajtók a saját érdekeik védelmében terjesztik ki a végrehajtást – a fokozatosság és

arányosság elvét figyelmen kívül hagyva – olyan vagyontárgyakra is, amelyekre nem feltétlenül lenne szükséges. A végrehajtást kérő követelését ezzel sok esetben túlbiztosítják, amivel csupán az a probléma, hogy jelentős többletköltségeket okoz a hitelezőknek. Az eljárások jelentős részénél pontosan a fokozatosság elve az, ami rendkívül meghosszabbítja az eljárás időtartamát, ami a követelés összegének folyamatos növekedése miatt nem kedvez az adósnak sem. A végrehajtók csak ritka esetben alkalmazzák a Vht. által nyújtott azon lehetőséget, mely kivételt biztosít a végrehajtás fokozatossága alól, amennyiben előzetesen látható, hogy az ingatlan árverezésén kívüli bevételek a térülést irreálisan hosszúvá teszik. Jelzálogjoggal biztosított követelések tekintetében jogszabályi lehetőséget lehetne teremteni arra, hogy az árverés a végrehajtási eljárás megkezdését követően azonnal kiírásra kerüljön, amennyiben a végrehajtást kérő bizonyítani tudja, hogy a végrehajtási eljárás megindítását megelőzően az adós már legalább 1 éves fizetési kesedelemmel bírt, amely során vele a kapcsolatot többször megpróbálta felvenni, azonban semmilyen fizetési hajlandósága/lehetősége nem volt az adósnak.

A megkeresésemre adott válasz szerint szerint a becsérték meghatározásának hatályos szabályozása és eljárási garanciái megfelelőek, legfeljebb annyiban lehetne még gyorsabbá és olcsóbbá tenni azt, hogy a végrehajtók a helyi önkormányzat adó- és értékbecslőbizonyítványán felül a banki finanszírozással érintett ingatlanoknál a banki háttéranyagokat, értékbecslést és környezettanulmányt is bekérhessék.

Az árverezésre kerülő dolgok becsértékének megállapításával kapcsolatban komoly problémákkal egyelőre nem találkoztak, leszámítva azt, hogy az ingatlanok becsértéke sok esetben alacsonyabb a piacon található hasonló ingatlanok forgalmi értékénél, aminek oka az, hogy a végrehajtói becsérték meghatározása első körben kizárólag az önkormányzati adó- és értékbecslőbizonyítványon alapul és nem piaci ismeretekkel bíró szakvéleményen. Az adó- és értékbecslőbizonyítvány nem ilyen célból született, az nem kell, hogy figyelembe vegye az ingatlan valós értékének megállapításánál mérvadó szempontokat (mint például adott településen belüli elhelyezkedés, tájolás, anyagminőség, tervezői és kiviteli egyediségek, felszereltség, épületenergetikai jellemzők, stb. Szükségesnek tartják beépíteni a szabályozásba, hogy amennyiben a végrehajtást kérő 1 évnél nem régebbi értékbecslést – nyilván előzetesen rögzített ingatlanpiaci szakértői listában szereplő személyektől – tud biztosítani a végrehajtó számára, akkor az érték meghatározása során a végrehajtónak ezt az értéket is figyelembe kelljen vennie.

A Magyar Követeléskezelők és Üzleti Információt Szolgáltatók Szövetségének a NET-el összefüggésben nincsen gyakorlati tapasztalata. Egyáltalán nem egységes a gyakorlat ebben a tekintetben, ami annak tudható be, hogy a jogszabályi rendelkezések sincsenek teljesen összhangban, ilyen rendelkezések csak a NET törvényben találhatóak, sem a Vht., sem a végrehajtói díjszabásról szóló egyes IM rendeletek nem lettek egyértelművé téve ebben a tekintetben. Helyes gyakorlatnak azt tartják, amikor a NET által megküldött vételár-felosztás alapján, amennyiben a vételárból a jelzálogjogos hitelezőt megillető összegben felül marad fenn rész, akkor ez kerül befizetésre a végrehajtó részére, aki azt felosztja a további végrehajtást kérők között. Ténylegesen azonban több végrehajtó is jelentkezik, hogy a befolyt bevétel után kéri a saját sikerdíját, aminek ténylegesen szintén semmilyen kapcsolata nincsen a végrehajtó addigi eljárásával. Ezen szabályokat mindenképpen indokolt a díjszabásról szóló egyes IM rendeletekben, illetőleg a Vht.-ban pontosítani.

A *Kúria* szakmai álláspontja szerint a végrehajtók – a végrehajtást kérő által megszabott keretek között, azonban kissé eltérve a Vht. 7. §-ába foglalt elvektől – az eljárás kezdetén az adós minden fellelhető és lefoglalható vagyontárgyát lefoglalják, azaz gyakran „túlfoglalnak”; a lefoglalt vagyontárgyak értékesítésekor viszont már általában betartják a fokozatosság és arányosság elvét. A túlfoglalás elkerülésére, az adósok védelme érdekében célszerű lenne

korlátozás (összeghatár) beiktatása a Vht. 7. §-ának, vagy esetleg az ingatlan-végrehajtással kapcsolatos Vht. 138. § rendelkezései közé olyan tartalommal, hogy a beiktatásra kerülő összeget el nem érő pénzkövetelés behajtása esetén csak akkor lehetne lefoglalni az adós ingatlanát (még ha ezt a végrehajtást kérő igényelte is), amennyiben a végrehajtási eljárás adatai szerint az ingatlanon kívül az adósnak nincsen egyéb végrehajtás alá vonható vagyontárgya.

Álláspontjuk szerint a Vht. 140. § (8) bekezdése megoldotta azt a korábbi problémát, hogy a végrehajtási eljárás elhúzódása esetén nem volt lehetőség a becsérték módosítására, újabb megállapítására. A beiktatott rendelkezésben említett három éves határidő is megfelelőnek tűnik: nem túl hosszú, ugyanakkor nem is túl rövid. Arra az esetre azonban, amikor a becsérték megállapítását követően nem az ingatlanárak időmúlással kapcsolatos változása következtében, hanem „objektív”-nak tekinthető okok miatt módosul az ingatlan értéke (pl. időközben a bérlő kiköltözik, a becsérték megállapítását követően a telken álló épület leég, összedől), a Vht. nem tartalmaz rendelkezést, azaz az említett – a szerencsére igen ritka esetben – nem ad engedélyt a végrehajtó részére a becsérték változtatására. A gyakorlat ezt igyekszik áthidalni: az ingatlan „objektív” paramétereinek változását úgy értelmezi, hogy az ingatlan jellemző sajátosságaiban (Vht. 143. § (1) bekezdésének pontjai) következett be módosulás, így a végrehajtó az árverési hirdetményt a módosult árverési feltételekkel bocsátja ki, szükség esetén pedig az ingatlan sajátosságaiban bekövetkezett változás miatt újabb hirdetményt bocsát ki a módosított adatokkal, mint új árverési feltételekkel. Ez a megoldás praktikus, azonban elvi szempontból kétséges, hiszen a végrehajtó ilyen esetekben valójában módosítja a már megállapított becsértéket (amelyre egyébként nincsen jogszabályi engedélye). Megnyugtatóbb megoldás a Vht. kifejezett engedélye lenne arra, hogy az ingatlan becsértékét lényegesen befolyásoló „objektív” változás esetén is lehetőség van a becsérték újabb megállapítására, illetve módosítására. (Előre látható a Kúria szerint, hogy ez újabb kifogások tárgya lehet, hiszen vitássá válhat, hogy valóban bekövetkezett-e változás, s ha igen, objektív okból-e, lényegesen kihat-e az ingatlan értékére, stb. A legfőbb cél azonban az, hogy az ingatlan becsértéke reális legyen, a hirdetményben feltüntetett sajátosságok megfeleljenek a valóságnak, hiszen az árverés csak így lehet sikeres.)

A Magyar Biztosítók Szövetségének véleménye és gyakorlati tapasztalatai alapján az arányosság és a fokozatosság elve elméleti szinten megfelelő, de az egyes fokozatok közötti idő igen hosszú és olykor nem kellően indokolt, az sem átlátható, hogy az egyes szigorúbb fokozatok miért nem alkalmazhatóak akkor is, amikor nyilvánvaló, hogy a korábbi fokozatok alkalmazása már nem vezet vagy nem vezetett eredményre. Nem feltétlenül érvényesül ugyanakkor a fokozatosság elve minden esetben. A biztosítók ügyeiben csak elvétve történik ingó végrehajtás (ide nem értve a gépjárművekre irányuló végrehajtást), elsősorban azért, mert a magánszemély adósok esetében szinte kizárólagosan olyan vagyontárgyak lelhetőek fel, amelyek mentességet élveznek. Ehelyett tehát sokszor az ingatlan-végrehajtás kerül előtérbe. A végrehajtók sokszor nem adnak tájékoztatást arról, hogy milyen vagyontárgyakat leltek fel az adós lakóhelyén, vélhetően azért, mert elfogadják az adósok azon nyilatkozatát, hogy ezen ingóságok más tulajdonát képezik. Fentiek miatt nem történik lefoglalás és nem is indul olyan igényper, amely feltárná a valós tulajdoni viszonyokat. Az ingatlan-árverések sajnálatos módon igen lassú ügymenetben folynak. Ez gyakran a végrehajtók magatartására vezethető vissza. Más tapasztalatok szerint az arányosság és fokozatosság elve a konkrét esetekben érvényesült. Álláspontjuk szerint a becsérték megállapítása rendezett, a gyakorlat követi a jogi szabályozást. A becsérték megállapítása az egyik leglassúbb folyamata a végrehajtásnak. Úgy vélik, vannak más álláspontok, melyek szerint az egyes vagyontárgyak becsértékének megállapítási módja nem megfelelő, következtelen, és nem ellenőrizhető. A kifogás intézménye nem tölti be a neki szánt szerepet. Emiatt javasolható bizonyos körben a végrehajtást kérő bevonása vagy (akár a



végrehajtást kérő által javasolt) szakértő véleményének beszerzése és alkalmazása a becsérték megállapítása során.

Sok esetben jelent problémát az, hogy a gépjármű valójában már nem a nyilvántartás szerinti tulajdonosé, hanem időközben átkerült például egy lízincég tulajdonába. Az ennek okán indított végrehajtási igényperek nagy számban lesznek eredménytelenek, s ezzel gyakran az egyetlen végrehajtható ingó dolog is elérhetlenné válik a végrehajtás szempontjából. Az ilyen esetben jelenleg feleslegesen generált költségek elkerülhetőek lennének olyan szabályozással, amely pontosan meghatározná, hogy a gépjármű végrehajtása nem az okmányokba való bejegyzéssel, hanem a jármű tényleges lefoglalásával valósul meg.

A *Kamara álláspontja* szerint a fokozatosság és arányosság alapelve megfelelően érvényesül a végrehajtás egésze során. A Vht. 7. §-ban megfogalmazott alapelvek szerint a végrehajtónak rendkívül körültekintően kell eljárni. A végrehajtónak – a foglalást követően – a konkrét eljárási cselekménye foganatosítása előtt mérlegelnie kell, hogy a követelés munkabérre, pénzügyi intézménynél kezelt összegre vezetve viszonylag rövidebb idő alatt behajtható-e. A „viszonylag rövidebb idő” eldöntése jelenleg a végrehajló feladata, mely megállapítása során reális és valóságos időintervallumokkal kell kalkulálnia, továbbá köteles mérlegelni a behajtható követelés nagyságának és az adós rendszeres bevételeinek arányát. Ugyanakkor elmondható, hogy a törvény nem határoz meg konkrét határidőt, mert a sikeres behajtáshoz szükséges idő függ egyrészt a végrehajtási cselekmények időszükségletétől, másrészt az adós egyedi vagyoni helyzetétől, tehát azt konkrétan megadni nem lehet. A fokozatosság és arányosság elvének megvalósulását megfelelőnek tartja a Kamara, mind az ingó, mind az ingatlan-árverések szabályozása és gyakorlata vonatkozásában.

A törvény e tekintetben nem határoz meg konkrét határidőt arra vonatkozóan, hogy a lefoglalt ingatlant és egyébként értékesíthető ingatlan mikor válik árverezhetővé az arányosság és fokozatosság elvének tükrében – emelte ki válaszában a Kamara. Az e tekintetben vagylagos rendelkezés szerint értékesítésnek akkor van helye, ha az adós vagyontárgyaiból a követelés nem fedezhető teljesen, vagy a követelés kiegyenlíthető lenne ugyan az adós ingó, vagy ingók módjára kezelt vagyonából, de a végrehajtást kérő csak aránytalanul hosszú idő alatt jutna hozzá követeléséhez. Az ingatlan értékesítésére ekként felállított korlátok garanciális jellegűek, melyek megakadályozzák az ingatlan mindent megelőző kényszerértékesíthetőségét. Mindebből következik, hogy az ingatlan értékesíthetősége csak a legvégső esetben rendelhető el. Ugyanakkor az ingatlan értékesítésének lehetőségénél figyelemmel kell lenni a végrehajtást kérő rövid idő alatti követelés behajtáshoz fűződő érdekére. A Kamara álláspontja szerint az ingatlan-kiürítési moratórium, valamint a kvótaszabályozás érvényesülése irreleváns a már elrendelt és folyamatban lévő végrehajtási eljárásban kötelező garanciális elemként megfogalmazott fokozatosság és arányosság vonatkozásában.

A Vht. a lefoglalt vagyontárgyak becsértékének meghatározását az eljáró bírósági végrehajtóra bízta. A *Kamara* szerint ingóságok esetén a végrehajtó a forgalmi ár alapján becsléssel állapítja meg, ingatlan esetén pedig 6 hónapnál nem régebbi, az ingatlan fekvése szerinti önkormányzat által kiállított adó- és értékbizonyítvány figyelembe vételével határozza meg azt. Amennyiben bármelyik fél ezt kívánja a végrehajtó igazságügyi szakértő szakvéleményét is figyelembe veszi. Amennyiben a becsértéket a felek vitatják, akkor mind az ingóságok, mind az ingatlanok vonatkozásában jogorvoslat illeti meg őket. Ingóságok esetén szakértő-becsüs, ingatlannál pedig a bíróság által kirendelt igazságügyi szakértő szakvéleménye alapján kerül az megállapításra. A szabályozás a Kamara véleménye szerint megfelelő, hiszen ingóságok esetén szükségtelen annak bírói megállapítása, ami az eljárás lelassulásához vezethetne. A jogszabály közelmúltban történő változtatása – miszerint a becsérték elleni kifogás

benyújtásakor, már igazolni kell a szakértői díjelőleg letétbe helyezését – szintén jó irányba mozdítja a végrehajtási eljárást, hiszen ez nemcsak annak felesleges elhúzását hivatott kiküszöbölni, hanem a bíróság munkaterhét is csökkenti.

A bírósági végrehajtási eljárási egyik fél – az adós – nemteljesítése hívja életre. Ennek során állami kényszerrel is el lehet érni, hogy adós a kötelezettségének eleget tegyen. Az eljárás döntően adós vagyoni jogait, kivételesen személyiségi jogait is érintheti. Adós vagyoni jogainak korlátázását a Vht. határozza meg. Annak 7. §-a szól a fokozatosság elvéről. Azonban ismételtén meg kívánja a Kamara erősíteni, hogy az ingó- és ingatlanvagyon vonatkozásában a fokozatosság azok értékesítésére vonatkozik, és nem a lefoglalásukra. Adósnak lehetősége van a tartozást részletekben is megfizetni, és a részletfizetést már a végrehajtó is megállapíthatja, tehát a végrehajtási eljárásban több olyan metódus is szerepet játszik, amely adós jogait garantálja.

Szakmai véleményük az, hogy több kormányzati intézkedés is az adósvédelmet helyezte előtérbe – szemben a hitelező érdekeinek védelmével – így pl. kilakoltatási moratórium, kvótarendszer, kedvezményes végtörlesztés, árfolyamrögzítés (árfolyamgát) bevezetése. A törvény taxatív felsorolja mind a végrehajtás alól mentes vagyontárgyakat, mind a letiltás alól mentes juttatásokat. A Kamara szerint a mentes vagyontárgyak körét érdemes lenne felülvizsgálni, hiszen több olyan tétel szerepel, ami már meghaladottá vált. A letiltás alól mentes juttatások bővítése, illetve szűkítése nem indokolt.

A *Hiteles Mozgalom Bírósági- és Végrehajtási Eljárásokat Elemző Munkacsoport* hivatalomhoz eljuttatott anyagában kifejtette, hogy annak ellenére sem kerültek a vonatkozó törvénybe gyermekek jogairól szóló rendelkezések, hogy a végrehajtási eljárások túlnyomó többségében gyermekes családokat érintenek. A gyermekek jogát a szociális biztonsághoz, a saját családban való nevelkedéséhez, a megfelelő tanulási körülményekhez, a lakásuk jóhiszemű birtoklásához (hiszen joggal hiheti, hogy a szülő lakása az ő lakása is, melyet ő birtokolhat, szegyenkezés és korlátozás nélkül), a megfelelő lakhatási körülményekhez elvitatni nem lehet. Mégis kimaradtak az ezekre utaló jogalkotói rendelkezések a végrehajtási eljárást előíró törvényből. Az Alaptörvényben megfogalmazottakkal egyetlen egy jogszabály sem lehet ellentétes. Azzal, hogy a végrehajtásról szóló törvény ezeket nem rendezi, ugyan nem megy szembe az Alaptörvény ide vonatkozó rendelkezéseivel, de az nem jelenti azt, hogy ezen vitathatatlan alapvető jogok törvényi szabályozás hiányában államilag asszisztálva sérülhessenek. A karhatalom munkáját szabályozó törvény nem rendelkezik a végrehajtási eljárás biztosításának kötelezettségével együtt a gyermekek mindenek felett álló érdekeinek biztosításáról ezen eljárás közben és alatt. Szükséges tehát e jogszabály módosítása. A Hiteles Mozgalom Bírósági- és Végrehajtási Eljárásokat Elemző Munkacsoport szerint a karhatalmi segítség a végrehajtó mellett áll a végrehajtási eljárásban, az adós mellett egyáltalán nem áll állami segítség e közben. Miért nincs az önkormányzat felelőssége szabályozva ebben a jogszabályban? Ha a végrehajtó mellett a rendőrség beavatkozhat, miért ne tehetné meg ugyanezt az önkormányzat az adós mellett? Hiszen az adós és családjának szociális biztonságát az önkormányzatok kötelessége szavatolni. Mint ahogyan azt is: a gyermek a saját családjában nevelkedhessen, bármilyen nehéz anyagi körülmények közé is került a család – a gyermekek védelméről szóló törvény ezt ki is mondja: anyagi érdekekből nem emelhető ki a gyermek a saját családjából.

A Hiteles Mozgalom Bírósági- és Végrehajtási Eljárásokat Elemző Munkacsoport szerint a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják: az önkormányzat munkatársai „süketek” akkor, ha az adósoktól ezirányú megkeresés érkezik feléjük. Ezzel kapcsolatban a következő gyakorlati problémákkal szembesültek:

- Az önkormányzatok adósságrendezési szolgáltatást nem nyújtanak, birtokvédelmet nem adnak, kilakoltatás előtt az adóst nem vonják be ezekbe a lehetőségekbe.

- Az adósra egyébként kirótt önkormányzati adónemeket még kérelemre sem törlik az adós terhéről. Ezzel együtt nem ajánlják fel az adós számára azonnal az önkormányzatok által adható szociális juttatásokat és támogatásokat, még kérelemre sem abban az esetben, ha a család egy főre eső, beérkező jövedelme meghaladja a törvény által előírt összeget. Igaz ugyan, hogy a család havonta kötelező kiadásait nem vonják le a beérkező jövedelemből, mert az erre vonatkozó jogalkotói iránymutatás nem tartalmaz ilyen rendelkezést. Ahhoz, hogy az ellehetetlenült adós és családja számára, állami segítséggel meg lehessen könnyíteni tartozásának rendezését ahhoz, hogy a kilakoltatást elkerülhesse, szükségeszerű az önkormányzatok által adható szociális juttatásokról szóló törvény módosítása is. Ha ugyanis az adós jelzi szorongató problémáját, és kéri az önkormányzatot arra, hogy segítsen neki a családi bevétel növelésében, és a terhek csökkentésében, az önkormányzat elzárkózik. Nem engedi el szociális méltányossági alapokon a helyi adónemeket, nem folyósít az adós családja számára olyan juttatásokat, mint: rendszeres- és rendkívüli gyermekvédelmi támogatás, lakhatási támogatás, közgyógyászati ellátás, ápolási díj, stb. Nem folyósít, hiszen nem foglalkozik azzal, mennyi kiadása is van tulajdonképpen az adósnak, kizárólag azt vizsgálja, mennyi a bevétele, és ez alapján számolja ki azt, hogy az egy főre jutó bevétel az milyen összeget is tesz ki. Ezáltal az adós azonnal nem támogathatóvá válik az önkormányzat részéről. Annak ellenére sem, hogy a különféle nemzetközi gyermekjogi egyezmények minden aláíró tagállamot köteleznek arra, hogy a gyermekek szociális biztonsághoz való jogát állami felelősségvállalással biztosítja. Magyarországon ez nem történik meg.
- Ha az adós kéri, saját maga és családja számára az önkormányzatok által adható adósságrendezési szolgáltatásban való részvétel lehetőségét – a legtöbb önkormányzat nem is tud erről a lehetőségről, nemhogy nyújtani tudná azt. Ez főként a vidéki önkormányzatokra jellemző. Ilyen esetekben az adós elmegy eggyel nagyobb szintre, a megyei önkormányzathoz. Ott közlik vele: bár nekik lehetőségük volna, ámde területileg nem illetékesek az adóst bevonni a kért szolgáltatásba. A Hiteles Mozgalom Bírósági- és Végrehajtási Eljárásokat Elemző Munkacsoportja olyan válasszal is szembesült, mely szerint az önkormányzat nem igényelt erre keretet, így nincs, egyébként is: ez a szolgáltatás csak választható az önkormányzatok számára, nem kötelező.
- Hogy a kilakoltatás esetén esetlegesen bekövetkező hatósági gondozásba emelését a gyermekeinek az adós elkerülhesse, két lehetősége marad a gyermekei elhelyezésének biztosítására (amennyiben a kilakoltatás után nem tud albérletet biztosítani, illetve megfizetni). Az egyik lehetősége az, hogy családba adja a gyermekét. Csakhogy, amikor rákérdez az önkormányzatnál, illetve a jegyzőnél, ott nem tudnak arról, mi lesz a következménye úgy a szülő, mint a gyermek számára annak, ha családba fogadják a gyermekét. Nem mondják el neki, hogy attól a naptól kezdődően a szülői felügyeleti joga megszűnik, a kapcsolattartása a gyermekével szabályozásra kerül, és ő azonnal tartásdíj fizetésére kötelezetté válik. Nem mondják el neki, hogy attól a naptól kezdve a családba fogadót nyilvánítják a gyermeke gyámjává, és attól a naptól kezdődően gyermeke életébe és ügyeibe beleszólása nem lesz. A második lehetőség, hogy kéri gyermekének önkormányzat általi védelembe vételét. Ezt a kérelmet szintén folyamatosan elutasítják azzal, hogy erre csak abban az esetben van lehetőség, ha a gyermeket bántalmazzák, illetve súlyosan elhanyagolják, és egyébként is: a gyermek saját szülője ilyet nem kérhet. Részben igazuk van, hiszen

a gyermekek védelméről szóló törvény nem rendelkezik a védelemben vétel szükségességéről a szülőt és családját érintő végrehajtási/kilakoltatási eljárás esetére. E törvény módosítására is szükség van, tehát.

A Munkacsoport szerint problémát jelent az is a gyakorlatban, hogy bár az adós általában panaszt emel a végrehajtónál, aki azonban e panaszt nem méltatja figyelemre, és törvényi kötelezettségével ellentétben, nem továbbítja a bírósághoz, elbírálás céljából. Ha az adós azt szeretné, hogy törvényes keretek között történjen a végrehajtási eljárása, akkor saját magának szükséges kérelemmel és kifogással fordulnia a bírósághoz, mely 15 000 Ft-jába (pertárgy értékétől függően többre) kerül, ez a legtöbb esetben megfizethetetlen számukra. Szükség volna ennek okán arra is, hogy e vonatkozó illetékfizetési kötelezettséget a végrehajtási eljárásokra vonatkozó peres eljárásokban eltöröljék. Ezzel együtt az is szükséges volna, hogy a végrehajtási eljárásokat érintő bírósági eljárások kaphassanak soron kívüli minősítést, tekintettel arra, hogy az adósnak csupán 3 hónapja van az árvezetés kiírásától a kilakoltatás napjáig, és tekintettel arra, hogy kiskorút veszélyeztető ügyekben 3 hónap alatt ítéletnek kell születnie. Általánosságban elmondható az: a végrehajtási perekben az első 3 hónapban még arra vonatkozó határozat sem születik, hogy egyáltalán tárgyalja-e a bíróság az adós kifogását, vagy sem. Folyamatos hiánypótlásokra küldözgetik vissza a kérelmet, több esetben úgy, hogy a már beküldött iratok szórén-szálán eltűnnek a bírósági aktából. Szükséges tehát a gyermekvédelemre vonatkozó intézkedési kötelezettségek átültetése a végrehajtási eljárásról szóló törvény.

A Munkacsoport a helyi önkormányzat hatásköreinek bővítésével szélesítené azokat a lehetőségeket, amelyeket a helyi önkormányzat segítségként nyújthat a lakóingatlan elvesztése miatt súlyos élethelyzetbe kerülő családok, gyermekek számára. Ehhez a teljes gyermekvédelmi rendszer átalakítását javasolja.

A *Magyar Végrehajtók Országos Egyesülete* beadványa szerint a Vht. tavalyi évben hatályba lépett módosító rendelkezései alkalmasak az ingatlanárverések körül kialakult anomáliák kezelésére, megfelelő jogi garanciát nyújtanak arra, hogy a nehéz helyzetbe került családok ingatlanai az elérhető legmagasabb piaci áron kerüljenek árverésre. A régi Vht. szabályai lehetőséget teremtettek arra, hogy egyes árverési érdeklődők az árverés előtt összebeszéljenek, aminek a következtében az árverést szenvedő adós szinte kismiszeve került a családjával utcára. Mind az adósok, mind a végrehajtást kérők, mind az egész társadalom érdeke, hogy az állami kényszereszközökkel értékesítendő ingatlanok a lehető legmagasabb árverési vételáron kerüljenek értékesítésre.

Az Egyesület megítélése szerint a lehető legmagasabb árverési vételár elérését szolgálta az Országgyűlés által elfogadott 2011. évi CLXXX törvény 40. §-a is, amely jogszabályhely módosította a Vht. ingatlanárverési hirdetményre vonatkozó szabályait, így a jelenlegi szabályozás értelmében az ingatlanárverési hirdetmény kötelező kelléke az ingatlan megtekintési időpontja [Vht. 143. § (1) bekezdés i) pont]. E problémakörrel kapcsolatban a Magyar Végrehajtók Országos Egyesületéhez érkezett számtalan bejelentés kapcsán áttekintették az elektronikus árverési rendszerben tárolt néhány nyilvános adatot. Az elektronikus árverési rendszerben szereplő adatok (hirdetményi adatok) kérdésével összefüggésben az alábbi kérdéseket fogalmazták meg, figyelemmel a Vht. 143. § (1) bekezdés i) pontjában foglaltakra:

1. Az eljáró végrehajtónak fel kell-e tüntetnie az árverési hirdetményen konkrét – dátum, óra és perc szerinti meghatározott – megtekintési időpontot, vagy elegendő, ha a megtekintés időpontját úgy határozza meg, hogy „akármikor”, „bármikor”?
2. Amennyiben a végrehajtó konkrétan meghatározza a megtekintés időpontját, úgy – helyszíni eljárás keretében – kell-e biztosítani az árvezetni kívánó személyeknek az ingatlanba való bejutást annak érdekében, hogy az ingatlan (ház, lakás, stb) belső

- állapotáról, elrendezéséről információt szerezhessenek és megfontolt árverési ajánlatot tehessenek?
3. Megfelel-e a jogbiztonság követelményének, a hatékony végrehajtás követelményének, hogy több árverés azért vált és válik sikertelenné, mert a végrehajtó nem biztosítja az ingatlan megtekintését?
  4. Ha a végrehajtó nem kell, hogy meghatározza a megtekintés konkrét időpontját, elvárható-e az árverezni kívánó személytől, hogy folyamatosan próbálkozzon bejutni az ingatlanba, illetve elvárható-e az adóstól, hogy 60 napon keresztül az ingatlanban tartózkodjon, és várja az esetleges árverési érdeklődőket?
  5. Ha a végrehajtó nem biztosítja az ingatlanba való bejutást, és így az árverezni kívánó személyek nem tudnak meggyőződni az ingatlan belső állapotáról, elvárható-e, hogy az ingatlan a lehető legmagasabb vételáron kerüljön elárverezésre, illetve a jogalkotó céljával összhangban áll-e, hogy bennfentes információkkal rendelkező személy szerezhesse meg az árverezendő ingatlant alacsony áron?
  6. Megfelel-e a jogszabályi előírásoknak, a végrehajtást kérő, az adós és az árverezni kívánó személyek méltányolható érdekeinek, a forgalom biztonságának az a végrehajtói gyakorlat, hogy úgy árvereznek el adott esetben nagy értékű ingatlant, hogy az árverés előtt az árverezni kívánó személy „látatlanban” tesz ajánlatot az ingatlanra?

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium válaszlevele a jelentés kiadásáig nem érkezett meg, tájékoztatásuk szerint a megkereséssel érintett jogszabályok felülvizsgálata folyamatban van, erre tekintettel a módosítások után kívánnak részletes válaszlevelet továbbítani.

## **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) 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. § (1) bekezdésének k) pontja értelmében az Ajbt. alkalmazásában az önálló bírósági végrehajtó és a törvényszéki végrehajtó hatóságnak minősül, így az ő működésükre, az általuk foganatosított végrehajtási eljárások vizsgálatára, a végrehajtási rendszer értékelésére kiterjed hatásköröm. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének d) pontja alapján kiterjed hatásköröm a Kamara vizsgálatára is. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján adott a hivatalbóli vizsgálatok indításának lehetősége.

### **2. Az érintett alapvető jogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztosá egy adott jogi és a mögötte meghúzódó társadalmi problémával kapcsolatos összefüggés-rendszer feltárása során *autonóm, objektív módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának.

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] 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]

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 [315/E/2003. AB határozat]. 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]. 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]

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 Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozatának érvelését követve a *tulajdonhoz való jog* alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja azonban 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 részjogosítványával, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkor (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 42/2006. (X. 5.) AB határozatban foglaltak szerint, több évvel a tulajdoni rendszer átalakulását követően az Alkotmánybíróság már szigorúbb követelmények érvényesítését tartja indokoltnak a tulajdonjog védelme érdekében, mint amit a fenti AB határozat megfogalmazott. A tulajdonjogot a többi alapvető jogtól eltérően szabályozza az Alaptörvény is. Meghatározott feltételek mellett a tulajdonjog teljes elvonását is lehetővé teszi.

A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat rámutatott, hogy „[a]z alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett”. E megfogalmazásból kitűnik, hogy a tulajdonhoz való jogot korlátozó szabálynál is szerepet kap a „cél” vizsgálata, így e vonatkozásban is érvényesíteni kell az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének követelményét, miszerint a korlátozásnak „más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében” kell történnie.

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. [Vö. 21/1996. (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.

### **3. Az ügy érdeme tekintetében**

*3.1. A bírósági végrehajtási eljárás célja és az eljárásban szereplő személyek az alkotmányossági követelmények tükrében*

Az Alkotmánybíróság 46/1991. (IX. 10.) AB határozatában kifejtette, hogy a bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírósági döntések teljesítése – akár jogszerű kényszerítés árán is – a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik. A végrehajtási eljárásban már nem a mindenkit megillető alkotmányos személyi jogokat kell elvont módon védeni, hanem az „ártatlanságában” a megelőző eljárás során megcáfolt jogsértővel szemben kell konkrét törvényes kényszerítő eszközöket alkalmazni. Ha ugyanis a végrehajtási

rendszer gyenge és könnyen kijátszható, ez óhatatlanul a bírósági határozatok lebecsüléséhez, jogbizonytalansághoz, a jogtudat romlásához, a jogállamiság sérelméhez vezet. Az ilyen veszély leküzdése nyilvánvalóan mind állampolgári, mind társadalmi, mind pedig állami szempontból alkotmányos érdek. A bírósági ítéletek és más bírósági határozatok végrehajtásakor nem lehet ugyanis feltételezni, hogy az adós először akkor szerezne tudomást a követelésről, amikor a végrehajtó a lakásán megjelenik. A tipikus esetben az adós már a keresetlevél (fizetési meghagyás) kézbesítése során értesül a vele szemben fennálló követelésről. A bírósági eljárásban részt vehet, védekezhet, bizonyítási indítványt terjeszthet elő stb. Az adósnak módjában áll az önkéntes teljesítés is. Ha mégsem teljesít, kiszolgáltatottnak, ártatlannak, emberi méltóságában sértett személynek semmiképpen nem lehet őt tekinteni. Sőt, kifejezetten hitelezővédelmi és általános jogállamisági érdeket szolgál az a rendelkezés, hogy a végrehajtó újabb, az önkéntes teljesítésre felhívó felesleges felszólítást már nem küld az adósnak, hanem megjelenik a lakásán és a követelés fejében lefoglalja ingóságait. Az alkotmányos rend védelme a végrehajtási eljárás e fázisában éppen a jogszerű kényszerintézkedések hatékony alkalmazásával érvényesül.

Az önkéntes jogkövetés hiányában kényszerítő jellegű eljárásra van tehát szükség a bíróságok és a jogvitát eldöntő más szervek határozatainak érvényre juttatásához. E célt szolgálja a bírósági végrehajtás is (a Vht. 1. §-a szerint a bíróságok és a jogvitát eldöntő más szervek határozatait, továbbá egyes okiratokon alapuló követeléseket bírósági végrehajtás útján, a Vht. szerint kell végrehajtani). Emellett szerepe van a közigazgatási végrehajtásnak és a közvetlen végrehajtásnak is. A magyar jogban a vagyoni végrehajtásnak ez a három útja ismeretes. A bírósági végrehajtás egyedi vagyoni végrehajtás, szemben a felszámolási eljárással, ami totális végrehajtás, tehát az adós teljes vagyonát fordítja a hitelezők követelésének kielégítésére. A személyi végrehajtás a büntetés-végrehajtás keretében történik. A végrehajtás a pénzfizetésre, illetőleg az egyéb magatartásra kötelezett [a továbbiakban: *adós* [Vht. 5. § (1) bekezdés]] személyiségi jogait csak kivételesen érintheti [Vht. 5. § (2) bekezdés]. Elsősorban tehát az adós vagyoni jogait korlátozzák, majd az adós vagyoni joga a kötelezettségének erejéig megszűnik, egyúttal e vagyont az adós kötelezettségének teljesítésére fordítják.

A bírósági végrehajtási eljárásban a legfontosabb érdekviszony, amelyre tekintettel kell lenni a jogi szabályozás és a jogalkalmazás során, a végrehajtást kérő és az adós között áll fenn. A *végrehajtást kérő* az a személy, akit a végrehajtási jog megillet, tehát a végrehajtási eljárás kezdeményezésére jogosult (a végrehajtást kérő pontos definícióját a Vht. nem adja meg). A bírósági végrehajtás során ugyanakkor más személyek is érintettek lehetnek, mint például a zálogjogosult, az árverési vevő, az adós pénzt kezelő pénzügyi intézmény vagy olyan személy, akinek az adós ingatlanára vonatkozóan az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett joga van, stb. A jogi szabályozás és a jogalkalmazás során ezeknek a személyeknek az érdekeire is tekintettel kell lenni. Természetesen kiemelkedő szerepet játszik az eljárás lefolytatásában a bíróság, *az önálló bírósági végrehajtó és a törvényszéki végrehajtó* (a továbbiakban: végrehajtó). A végrehajtó foganatosítja ténylegesen a végrehajtási cselekményeket, így az ilyen pozíció betöltéséhez megkövetelt, a vele szemben támasztott törvényi, jogszabályi követelmények szintén garanciális jelentőségűek.

Az *adós érdekeinek* gondos figyelembe vételét indokolja mindenképpen az a tény, hogy a végrehajtási eljárás nem kontradiktórius eljárás, és nem jellemzik olyan garanciális jellegű intézmények, formák, mint a pert. A bírósági végrehajtási eljárás ugyanis polgári nemperes eljárás, bár a Vht. 9. §-a és 224. §-a szerint azokra a kérdésekre nézve, amelyeket a Vht. külön nem szabályoz, a Pp. szabályai – a polgári nemperes eljárás sajátosságaiból eredő eltérésekkel – megfelelően irányadók, szubszidiárius jelleggel alkalmazandók. A nemperes eljárások egyik sajátossága azonban éppen az például, hogy a bíróság előtt a felek meghallgatására, illetve a



bizonyításra szűkebb körben kerül sor, mint a polgári perben.

Mindez, különösen a bírósági végrehajtási eljárás célja és jellege, nagy nyomatékkal támasztja alá azt, hogy a jogi szabályozásnak meg kell felelnie a jelentésem korábbi részében ismertetett alkotmányos követelményeknek, a jogbiztonság elvének, a tisztességes eljáráshoz való jog követelményének (beleértve a jogorvoslathoz való jogot). A bírósági végrehajtási eljárás 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.

A bírósági végrehajtási eljárás során figyelemmel kell lenni az *arányosság és a fokozatosság követelményére*. Ez a végrehajtás kérő és az adós közötti érdekviszony szabályozása: a végrehajtást kérő *rendelkezési elvének* érvényesülését, valamint az adós védelmét megfelelő arányú szabályokkal kell biztosítani. Így – a nagyobb sérelem okozásának tilalma alapján – korlátozandó a végrehajtást kérőnek a Vht. 8. § (1) bekezdésében biztosított rendelkezési joga, mely szerint a Vht. keretei között a végrehajtást kérő rendelkezésétől függ, hogy az adós milyen jellegű vagyontárgyából kívánja követelésének végrehajtását. Ezt a rendelkezési jogot maga a Vht. korlátozza az arányosság és fokozatosság elvének deklarálásával, másrészt a bíróság is eltérhet a végrehajtást kérő rendelkezésétől az adós érdekében a végrehajtási kényszer arányos, illetőleg fokozatos alkalmazása céljából [Vht. 8. § (2) bekezdés].

Az arányosság és a fokozatosság elve szerint a bírósági végrehajtás során a pénzkövetelést elsősorban a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, az adós rendelkezése alatt álló összegből, illetőleg az adós munkabéréből, illetményéből, munkadíjából, a munkaviszonyon, közfoglalkoztatási jogviszonyon, munkaviszony jellegű szövetkezeti jogviszonyon, közszolgálati és közalkalmazotti jogviszonyon, szolgálati viszonyon, társadalombiztosítási jogviszonyon alapuló járandóságából, valamint a munkából eredő egyéb rendszeres, időszakonként visszatérően kapott díjazásából, juttatásából, követeléséből (a továbbiakban együtt: munkabéréből) kell behajtani [Vht. 7. § (1) bekezdés]. Ha azonban 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 lefoglalt ingatlant azonban csak akkor lehet értékesíteni, ha a követelés az adós egyéb vagyontárgyaiból nincs teljesen fedezve, vagy csak aránytalanul hosszú idő múlva elégíthető ki [Vht. 7. § (2) bekezdés].

Ezek a szabályok olyan alapvető és rugalmasan kezelendő elvet fogalmaznak meg, amelyet az eljáró önálló bírósági végrehajtónak és törvényszéki végrehajtónak a lehető legjobb módon, az adott ügy sajátosságainak megfelelő önálló mérlegeléssel kell alkalmaznia a gyakorlatban.

### 3.2. Ingó dolgok végrehajtás alá vonása és értékesítése a bírósági végrehajtási eljárásban

A Vht 84. §-a szerint, ha az adós a végrehajtható okiratban feltüntetett kötelezettségét önként nem teljesítette, a végrehajtó az adós ingóságait foglalási jegyzőkönyvben összeírja, és

ilyen módon lefoglalja. Az ingófogalásra a végrehajtási költség megelőlegezésének időpontjától számított 30 napon belül kerül sor. Ha a végrehajtó az adósnak a végrehajtható okiratot személyesen adta át, az önkéntes teljesítés elmaradása esetén köteles az ingófogalást haladéktalanul elvégezni. Ha a végrehajtható okiratot postán kézbesítették, a kézbesítéstől számított 45 napon belül kell az ingófogalást elvégezni. A végrehajtó a végrehajtást kérő kérelmére a Magyar Országos Közjegyzői Kamaránál vezetett zálogjogi nyilvántartásba való betekintéssel meggyőződik arról, hogy az adós zálogkötelezettként szerepel-e a nyilvántartásban, továbbá, hogy vagyont, illetőleg valamely vagyontárgyát terheli-e jelzálogjog, és szükség esetén ebből a célból megkeresi a közjegyzőt. Az egyedi azonosításra kétséget kizáróan alkalmas ingó dologként jogszabályban meghatározott vagyontárgy foglalása esetén a végrehajtó hivatalból is köteles a zálogjogi nyilvántartásba való betekintéssel meggyőződni arról, hogy terheli-e jelzálogjog a lefoglalt ingót. A végrehajtó a foglaláskor felhívja az adóst, hogy a helyszínen nyilatkozzon arról: mely vagyontárgyait terheli zálogjog. Ha a végrehajtható okiratot postán kézbesítik, a végrehajtó ezzel egyidejűleg felhívja az adóst, hogy a végrehajtható okirat kézbesítésétől számított 15 napon belül nyilatkozzék a vagyontárgyait terhelő zálogjogról. A foglalást lehetőleg az adósnak, illetőleg képviselőjének, távollétükben pedig az adóssal együtt lakó nagykorú családtagnak a jelenlétében kell elvégezni (Vht. 85. §).

A Vht. 86. §-a szerint lefoglalni az adós birtokában, őrizetében levő vagy más olyan ingóságot lehet, amelyről valószínűsíthető, hogy az adós tulajdonában van. Nem lehet lefoglalni az adós birtokában, őrizetében levő ingóságot, ha a rajta levő jelből vagy más körülményből minden bizonyítás nélkül kétségtelenül megállapítható, hogy az ingóság nincs az adós tulajdonában. A házassági életközösség tartama alatt a házastársaknak vagy bármelyiküknek a vagyontárgyát bármelyik házastárs ellen külön vezetett végrehajtás során is lehet foglalni. Nincs helye a foglalásnak, ha az a házastárs, aki ellen a végrehajtás nem irányul, kétséget kizáróan igazolja, hogy a szóban levő vagyontárgy nem a házastársi vagyontársasághoz, hanem az ő különvagyonához tartozik.

A Vht. 87. §-a alapján több ingóság esetén a lefoglalásuk sorrendjét a végrehajtó állapítja meg. A végrehajtó a foglalást addig folytatja, amíg a követelés – járulékaival együtt, ideértve az eljárás befejezéséig előreláthatóan felmerülő végrehajtási költséget – nincs teljesen fedezve. Figyelembe kell venni, hogy az adós házastársának vagyontársasági igénye és más bejelentett igény esetén is fedezve legyen a követelés.

A Vht. 88. §-a szerint a foglalási jegyzőkönyvben, az általánosan előírtakon túl, fel kell tüntetni az adós háztartásához tartozók számát, fel kell sorolni a végrehajtás alól mentesen hagyott vagyontárgyakat, illetve azt, hogy a gépjármű lefoglalására a Vht. 103. § (5) bekezdése alapján került sor. Mellőzhető a mentesen hagyott vagyontárgyak felsorolása, ha a lefoglalt vagyontárgyak előreláthatólag fedezetet nyújtanak a végrehajtandó követelésre és az eljárás költségeire. A végrehajtó a foglalási jegyzőkönyv másolatát a foglaláskor átadja a jelen levő feleknek. Ha a végrehajtó az adós távollétében foglalt, a foglalási jegyzőkönyv másolatát a Vht. 85. §-ban felsorolt más jelenlevőnek kell átadni, és az adós számára kézbesíteni kell. Ha a végrehajtó a végrehajtást kérő távollétében foglalt, a foglalási jegyzőkönyv másolatát a végrehajtást kérő számára kézbesíteni kell.

A végrehajtás alól mentes ingóságokat a Vht. 89-96/B. §-ai határozzák meg.

A Vht. 132/B. §-a szerint a végrehajtó elektronikus árverés útján értékesíti:

- a) a végrehajtást kérő kérelmére a 100 ezer Ft-ot elérő becsértékű ingóságot, ha a szállítási és tárolási költségeket a végrehajtást kérő megelőlegezte,
- b) az ingóságot, ha annak őrzése vagy tárolása egyébként biztosított,
- c) az üzletrészt és

d) az értékpapírt, ha a Vht. az értékpapír értékesítésére árverés tartását írja elő.

Nem tartható elektronikus árverés romlandó dolgok értékesítésére, vagy ha e törvény az ingóság bizományosi értékesítését írja elő. A végrehajtó az ingóságot elszállítja és gondoskodik a tárolásáról. Elektronikus ingóárverés tartása során az ingóárverés szabályait a Vht. 132/C-G. §-okban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

Az ingóárverés részletes szabályait, az egyes speciális ingókra vonatkozó külön szabályokat a Vht. VI. fejezete tartalmazza.

Ingófoglalás esetén a Vht. 97. § (1) bekezdése alapján a végrehajtó a foglaláskor becsléssel megállapítja a lefoglalt ingóság értékét, ennek során a forgalmi árat veszi alapul. Ha a felek a becsértékben megegyeztek, ez az irányadó. Amennyiben valamelyik fél kívánja, a végrehajtó a foglalásnál szakértő-becsüst alkalmaz. A foglalás után a végrehajtó szakértő-becsüs közreműködésével a becsértéket módosíthatja, ha ezt bármelyik fél a foglalási jegyzőkönyv kézbesítésétől számított 8 napon belül kérte. Kérdésként merül fel, hogy a végrehajtó rendelkezik-e bármilyen megalapozott információval arról, hogy az adott ingóság forgalmi értéke az adott időpontban mekkora. Különösen gépjárművek vonatkozásában merülnek fel a gyakorlatban kérdések, amelyeket jelentésem tényállást megállapító részében a gyakorlattal érintettek jeleztek. A szakértő-becsüs alkalmazása biztosíték arra nézve, ha a végrehajtó által megállapított becsértéket nem fogadják el a felek, azonban ez újabb végrehajtási költséget generál.

Az ingó-foglalásról a végrehajtó jegyzőkönyvet állít ki, ez közokiratnak minősül, valóságtartalmáért a végrehajtó felel. Azonban annak ellenőrzése, hogy az összeírt ingóságok valósággal egyező módon szerepelnek-e a jegyzőkönyvben, nehézségekbe ütközik, még egy esetleges bírósági eljárás (például végrehajtási kifogás benyújtása esetén) sem tisztázhatja ezt teljes mértékben. Ezért fontos a bírósági végrehajtási rendszer megfelelő kialakítása, a megfelelő infrastrukturális követelmények előírása, a magas szintű szakmai és fegyelmi kontroll kialakítása, ahogyról AJB-209/2013. és AJB-211/2013. számú jelentéseimben részletesen szoltam.

Az elektronikus árverés bevezetése előrelépés garanciális szempontból, biztosíthatja az átláthatóbb árverési értékesítést a bírósági végrehajtási eljárásban, azonban a jelentésem tényállást megállapító részében foglaltakból az tűnik ki, hogy az ingók végrehajtás alá vonása – a gépjárműveket leszámítva – marginális jelentőségű a bírósági végrehajtási eljárásokban. Ez több problémát felvet: viszonylag kisebb összegű tartozás esetén is könnyebben eljut az eljárás az ingatlan-árverésig, ami indokolatlanul megterheli az adóst, a végrehajtást kérő szempontjából pedig növeli a végrehajtási költséget, amit előlegeznie kell (az adós viszont az eljárás végén köteles viselni ezt a költséget), indokolt lehet a gépjárművek végrehajtás alá vonására további speciális szabályokat alkotni, mivel csak ezen ingó dolgok azok, amelyeket gyakran ténylegesen végrehajtás alá lehet vonni nagyobb eséllyel, és a jelentésem tényállást megállapító részében foglaltak szerint a gépjármű-nyilvántartással, a forgalmi engedély és a törzskönyv lefoglalásával összefüggésben az eljárás hossza nem kívánt problémákat generál (gépjármű eladása a már folyamatban lévő foglalásra irányuló eljárás alatt).

### *3.3. Ingatlan végrehajtás alá vonása és értékesítése a bírósági végrehajtási eljárásban*

A Vht. 138. §-a szerint, ha a végrehajtható okirat tartalmazza az ingatlan adatait, a végrehajtó a végrehajtási költség megelőlegezését – ideértve az ingatlan-nyilvántartási eljárás igazgatási szolgáltatási díjának a végrehajtonak történő megfizetését – követő 3 munkanapon belül lefoglalja az ingatlant. Ha a végrehajtást kérő a végrehajtási kérelemben úgy rendelkezett, hogy az adós ingatlanát is vonják végrehajtás alá, vagy az adós ingatlanának végrehajtás alá vonását nem zárta ki, de a végrehajtási kérelemben az ingatlan adatait nem jelölte meg, a

végrehajtó a végrehajtási költség előlegezését és az ingatlan adatainak beszerzését, valamint az ingatlan-nyilvántartási eljárás igazgatási szolgáltatási díjának a végrehajtónak történő megfizetését követő 3 munkanapon belül intézkedik az ingatlan lefoglalása iránt. A végrehajtó az ingatlan lefoglalása végett megkeresi az ingatlanügyi hatóságot, hogy a végrehajtási jogot jegyezze be az ingatlan-nyilvántartásba, egyúttal felhívja az ingatlanügyi hatóságot, hogy a végrehajtási jog bejegyzésével kapcsolatos határozatának megküldésével együtt tájékoztassa a végrehajtót azoknak a nevről és lakóhelyéről (székhelyéről), akiknek az ingatlanra vonatkozólag az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett joguk van, valamint a lefoglalt ingatlant érintően a földhasználati nyilvántartásba bejegyzett földhasználat jogcíméről és időtartamáról. A foglalás a végrehajtási jog bejegyzésével valósul meg. Az ingatlanügyi hatóság a végrehajtási jog bejegyzését – ideértve a megelőző beadványokat is – soron kívül intézi el. Az ingatlanügyi hatóság a végrehajtási jog bejegyzéséről szóló határozatát a végrehajtónak, a feleknek és azoknak kézbesíti, akiknek az ingatlanra vonatkozólag az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett joguk van, egyúttal megadja a végrehajtónak a fent említett tájékoztatást. Halasztó hatályú igényper indításának a végrehajtási jog bejegyzéséről szóló első fokú ingatlan-nyilvántartási határozat alapján van helye. A lefoglalt ingatlanra vonatkozólag jogot csak azzal a feltétellel lehet szerezni, hogy az a végrehajtást kérő végrehajtási jogát nem sérti, és a végrehajtás célját nem hiúsítja meg.

A Vht. 138/A. §-a alapján a végrehajtási eljárás során kezdeményezett azon ingatlan-nyilvántartási eljárásokat, amelyek valamely jog bejegyzésére vagy törlésére irányulnak, a végrehajtó akkor is kezdeményezi az ingatlanügyi hatóság előtt, ha a jogszerzésre jogosult ezen eljárások költségét nem fizeti meg.

A Vht. 139. §-a szerint a végrehajtó a lefoglalt ingatlan értékesítése iránt a végrehajtást kérő kérelmére akkor intézkedhet, ha a Vht. 7. § (2) bekezdése szerint a követelés viszonylag rövidebb időn belüli behajtása másképpen nem lehetséges, és a végrehajtási jog bejegyzéséről szóló határozatnak a végrehajtó részére történt kézbesítésétől számított 45 nap eltelt. Ha a végrehajtási jog bejegyzéséről szóló határozatnak a végrehajtó részére történt kézbesítésétől számított 8 napon belül igényper indítottak, az igényelt ingatlan értékesítése iránt az igényper jogerős befejezése után lehet intézkedni. A végrehajtó az ingatlan árveréséről szóló hirdetményt a becsérték megállapításától, végrehajtási kifogás előterjesztése esetén a becsérték tárgyában hozott jogerős bírósági határozat kézhezvételétől számított 30 napon belül köteles közzétenni az elektronikus árverési hirdetmények nyilvántartásában.

Az ingatlan-végrehajtást a Vht. VII. fejezete szabályozza részletesen.

A Vht. 140. §-a szerint a végrehajtó az ingatlan értékesítése előtt a 6 hónapnál nem régebbi adó- és értékbizonyítványt is figyelembe véve vagy – bármelyik fél erre irányuló kérelmére – igazságügyi szakértő szakvéleménye alapján megállapítja az ingatlan becsértékét mind a beköltözhető, mind pedig a lakott állapotban történő értékesítés esetére. Az adó- és értékbizonyítványnak, illetve az igazságügyi szakértő szakvéleményének tartalmaznia kell azt, hogy az ingatlan a Vht. 147. § (3) bekezdése szerint lakóingatlannak minősül-e. A végrehajtó az ingatlan becsértékét közli a felekkel és azokkal, akiknek az ingatlanra vonatkozóan az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett joguk van. Ha nem állnak fenn a Vht. 141. § (3) bekezdésének *a)-d)* pontjában foglalt feltételek, a végrehajtó a becsérték közlésével egyidejűleg tájékoztatja a végrehajtást kérőt arról, hogy az ingatlan lakott állapotban történő értékesítésére akkor kerül sor, ha az erre irányuló kérelmét a tájékoztatás kézhezvételétől számított 15 napon belül előterjeszti a végrehajtónál. A végrehajtó a becsérték közlésével egyidejűleg tájékoztatja az adóst arról, hogy az értékesítést követően fennálló kiköltözési kötelezettsége teljesítésének elhalasztása iránti kérelmét legkésőbb a közlés kézhezvételétől számított 15 napon belül terjesztheti elő a bíróságnál. A végrehajtó a becsérték közlésével egyidejűleg tájékoztatja a feleket a részletfizetés

lehetőségéről és feltételeiről. A végrehajtó a becsérték közlésével egyidejűleg tájékoztatja a zálogjogosultat arról, hogy a zálogjogból fakadó igényét – ha az alapügyben nem végrehajtást kérő – végrehajtási eljárás során érvényesítheti, és az erre vonatkozó kérelmét az értesítés kézhezvételét követő 15 munkanapon belül kell bejelentenie a végrehajtónál. A végrehajtó a kérelmet haladéktalanul, de legkésőbb annak kézhezvételét követő munkanapon továbbítja a végrehajtást fogantató bíróságnak. Ha a közléstől számított 15 napon belül végrehajtási kifogást terjesztettek elő, a becsértéket a bíróság – szükség esetén szakértő közreműködésével – állapítja meg. A becsérték megállapításával szemben előterjesztett, a becsérték bíróság általi megállapítására irányuló végrehajtási kifogás előterjesztésével együtt letétbe kell helyezni az igazságügyi szakértő díjának fedezésére szolgáló, az igazságügyért felelős miniszter rendeletében meghatározott összeget. Ha a becsérték megállapítása (kifogás esetén bíróság általi jogerős megállapítása) óta három év eltelt, és az ingatlan még nem került értékesítésre, a végrehajtó bármelyik fél kérelmére az árverés kitűzése előtt a becsértéket a Vht. 140. § (1) és (2) bekezdéseiben foglaltak alkalmazásával ismételt megállapítja.

*Ez a becsérték-megállapítási eljárás nem feltétlenül alkalmas a reális forgalmi érték megállapítására, hiszen a feladatot végző helyi önkormányzat adócsoportja nem rendelkezik kellő szakértelemmel az egyes ingatlanok tényleges forgalmi és piaci értékének megállapítására. Ez ingatlanügyi szakértői kompetenciába tartozik. A szakértő kötelező igénybe vétele ugyanakkor az eljárások lényeges drágulását vonná maga után a végrehajtási költség növelése miatt. Jelenleg – az ismertetettek szerint – bármelyik fél kérelmére igazságügyi szakértő kerül kijelölésre. Ennek a költsége azonban – a bírósági felülvizsgálatot is ide értve – jellemzően 100.000,- Ft. körül mozog. A jelenlegi szabályozásban a vagyontárgyak (ingó és ingatlan) értékének megállapítása alapesetben külön formalizált eljárás nélkül történik meg, ugyanakkor a végrehajtó által megállapított becsérték elleni kifogás intézménye garancia lehet arra, hogy a vagyontárgy értéke ne lehessen túl alacsony vagy eltúlzottan magas. Az eljárás azonban lassítja a végrehajtási eljárást és növeli annak költségét. A legújabb jogi szabályozás igyekszik az alaptalan eljárásoknak gátat vetni azzal, hogy a kifogással egyidejűleg a szakértői díjat is előlegeznie kell a kifogásoló félnek. A megállapított becsértéknek az idő múlására történő felülvizsgálati szabályozását a gyakorlat (ahogy ez jelentésem tényállást megállapító részében olvasható) elégtelennek ítéli meg, tekintettel arra, hogy erre 3 év múltán van jelenleg lehetőség. Ezen időtávon belül is lényegesen változhat a vagyontárgy értéke, így indokolt lehet akár az évente történő felülvizsgálat is. Megjegyzendő, hogy a Kúria a 3 évente lehetővé tett becsérték-felülvizsgálatot megfelelőnek tartja. Sok esetben tapasztalható a Magyar Bankszövetség szerint, hogy a végrehajtó által megállapított becsértéket a banki hitelbiztosítéki értékhez viszonyítva is irreálisan alacsonyan vagy irreálisan magasán állapítják meg a végrehajtók. Nincs egyértelműen szabályozva, illetve a hatályos törvények, rendelkezések, szabályok betartása is számos kívánnivalót hagy maga után: a végrehajtó új becsérték megállapítására, illetve saját hatáskörében hozott döntésén túl kinek – adós, jogosult stb. – a kérésére köteles. Teljesen hektikus, végrehajtónként változó, hogy többszöri sikertelen árverést követően hajlandó-e a végrehajtó csökkenteni a becsértéket a piaci viszonyoknak megfelelően – a Magyar Bankszövetség szerint. Meglátásom szerint a Vht. 140. § (8) bekezdése alapján egyértelmű, hogy ha a becsérték megállapítása (kifogás esetén bíróság általi jogerős megállapítása) óta három év eltelt, és az ingatlan még nem került értékesítésre, a végrehajtó bármelyik fél kérelmére az árverés kitűzése előtt köteles módosítani a becsértéket – mégpedig a módosult forgalmi viszonyoknak megfelelően. Valóban előfordulhat azonban, hogy rövidebb időtartamon belül is megváltoznak a piaci viszonyok és ezzel a forgalmi érték.*

Hasonló véleményeket tolmácsolt a Magyar Ügyvédi Kamara is, aki az összegyűjtött ügyvédi vélemények és gyakorlati tapasztalatok alapján megemlíti, hogy az Art. 156. § (3)

bekezdése szerint ingó- és ingatlanfoglalás esetén – ha az árverés sikertelen volt, vagy ha a becsérték megállapítása és az árverés között a végrehajtási eljárás szüneteltetése, felfüggesztése, illetőleg igényper megindítása folytán legalább 3 hónap eltelt – az adóvégrehajtó a becsértéket módosíthatja. Az adóvégrehajtó módosítja a becsértéket az árverés vagy a nyilvános pályázat közzétételéig akkor is, ha a becsérték megállapítása és az árverés vagy a nyilvános pályázat közzététele között az értékesítendő ingóság vagy az ingatlan forgalmi értékében jelentős változás állott be.

Más vélemények – amelyeket jelentésem tényállást megállapító részében részletesen idéztem – egyéb adatok figyelembe vételét is javasolják az ingatlan-becsérték megállapítása során, így például a NAV illetékkiszabási adatbázisának adatait.

Ingatlanügyi szakértő bevonása mindenképpen költségnövelő tényező, ami azonban az ingatlan becsértékének reális megállapításához járulhat hozzá.

A Vht. 142. §-a szerint az ingatlan árverése során az elektronikus ingóárverés szabályait az „Ingatlanárverés” alcímben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Az elektronikus árverés bevezetése előrelépés garanciális szempontból az ingatlanok esetében is, ez biztosíthatja az átláthatóbb árverési értékesítést a bírósági végrehajtási eljárásban.

Problémát jelent azonban ugyanaz, ami az ingók elektronikus árverése esetében is: megalapozottan csak az tud részt venni ingatlan elektronikus árverési értékesítésében is, aki tisztában van az adott ingatlan jellemzőivel, ezért – egy bennfentes kör kialakulását megelőzendő – szükséges, hogy ténylegesen is megtekinthetők legyenek az elektronikus árverési rendszerben szereplő végrehajtás alá vont ingatlanok. Ez jelenleg nem feltétlenül van így. A Vht. 143. § (1) bekezdés i) pontjában foglaltak szerint az ingatlan árverési értékesítéséről szóló hirdetménynek tartalmaznia kell az ingatlan megtekintésének időpontját. A gyakorlatban – ahogy ez a jelentésem tényállást megállapító részében foglaltakból és az elektronikus árverési rendszerben közzétett hirdetményekből kiderül – ez azt jelenti, hogy a hirdetmény a megtekintés időpontját úgy határozza meg, hogy „akármikor”, „bármikor”. Figyelemmel arra, hogy az adós adott esetben benne lakik a tulajdonát képező ingatlanban, illetve az adós képes biztosítani a megtekintést a gyakorlatban, kérdéses, hogy egy ilyen meghatározás lehetővé teszi-e az ingatlan megtekintését, és ez alapján megalapozott döntést az árverési liciten való részvételtől. Egy ilyen meghatározás a megtekintés időpontjáról mind az adóst, mind a licitálni kívánó árverezőt szükségtelenül terheli meg. Továbbá, könnyen belátható, hogy fotók és leírás alapján valós információk nehezen szerezhetők, féltő, hogy ez egy bennfentes szűk kör részvételét teszi csak lehetővé.

A végrehajtási jog bejegyzését a végrehajtó kezdeményezi, sőt a Vht. idézett 138. §-a alapján köteles a végrehajtási jog bejegyztetésével az adós ingatlanjait lefoglalni. Ez gyakran a végrehajtást kérő rendelkezési jogát is csorbítja a gyakorlatban. Nem mellékes megjegyezni, hogy a végrehajtást kérő nincs feltétlenül abban a helyzetben, hogy megalapozottan rendelkezzen arról, hogy elsősorban miből kéri a követelése behajtását, mivel nem feltétlenül rendelkezik megfelelő információkkal az adós vagyontárgyairól. Ezért indokolt lenne lehetővé tenni egyfajta előzetes adatgyűjtést és tájékoztatást a végrehajtó részéről. Amennyiben ez a meglévő infrastruktúrával nem teljesíthető, figyelembe kell venni az AJB-209/2013. számú jelentésemben írtakat. A Vht. 31/B. §-a, mely 2007-ig volt hatályban, szabályozta az előzetes eljárást, amely a jogosult előzetes tájékoztatását szolgálta az adós fellelhető vagyonáról (ha a jogosult követelése jogerős vagy előzetesen végrehajtható bírósági vagy közjegyzői határozaton, illetőleg a bíróság által jóváhagyott vagy a közjegyző által jóváhagyott – a bírósági egyezséggel azonos hatályú – egyezségen, továbbá közjegyzői okiraton alapult, az önálló bírósági végrehajtó a jogosult kérelmére tájékoztatást adott az adós vagyoni adatairól, a végrehajtással kapcsolatos jogszabályi rendelkezésekről, és az eljárás lefolytatásának módjáról). Ez lehetővé tenné, hogy a jogosult

eldönthesse, megéri-e végrehajtási eljárást indítania, amennyiben igen, akkor végrehajtást kérőként milyen módon éljen rendelkezési jogával. Nem feltétlenül éri meg kisebb összegű tartozás miatt végrehajtási jogot jegyeztetni be az adós minden ingatlanára, illetve minden esetben ingó- és/vagy ingatlan-árverést folytatni. Ezt kívánná az adós lehető kímélete is. Amennyiben ugyanis kisebb összegű tartozás miatt sor kerül az adós tulajdonában álló ingatlan árverési értékesítésére, az ezzel összefüggő becsérték közlésére, a zálogjogosult értesítése és bekapcsolódása is megtörténhet [Vht. 140. § (6) bekezdés], ami a tartozás összegét megnöveli, és rövid úton az ingatlan elvesztéséhez vezethet.

Mivel a végrehajtási jog bejegyzése szolgáltatási díj köteles az ingatlanügyi hatóság előtt, ezt a végrehajtást kérő előlegezi, így számára sem mindegy, hogy az adós milyen ingatlanjára vagy ingatlanaira történik meg a bejegyzés (közös tulajdonban álló ingatlanon fennálló tulajdoni hányad értékesítése általában nagyobb nehézségekbe ütközik), illetve, hogy szükséges lenne-e egyébként ez, ha például munkabérből [Vht. 7. § (1) bekezdés] is behajtható lenne a viszonylag kisebb összegű tartozás. Nem is szólva arról, ha a kis összegű tartozást egy lakóingatlan árveréséből kísérel meg behajtani a végrehajtó, adott esetben megsértve a fokozatosság és arányosság alapelvét.

A Vht. 114/A. §-a, illetve 140/A. §-a szabályozza a zálogjogosult bekapcsolódását a végrehajtási eljárásba. A hatályos szabályozás alapján 15 (korábban 8) munkanapja van a zálogjogosultnak kérelmet beterjeszteni a bekapcsolódás iránti igényéről. A zálogjogosultaknak abszolút hatályú bejegyzett joga van az ingatlanon, de a végrehajtási eljárásban egy szigorú 15 napos határidőn múlik, hogy zálogjogból fakadó igényüket érvényesíteni tudják-e, vagy végleg elenyészik ezen joguk. A Magyar Ügyvédi Kamara az összesített ügyvédi vélemények alapján felhívta a figyelmet arra, hogy a Vht. nem tartalmazta és most sem tartalmaz explicit rendelkezést arra nézve, hogy mi a további sorsa és szerepe a be nem kapcsolódott zálogjogosultnak, és mi történik a zálogjogával. A bírósági gyakorlat alapján sikeres ingatlan-végrehajtás esetén kielégítés nélkül elenyészik a be nem kapcsolódott zálogjogosult zálogjoga, amelyet a bíróságok a Vht. 137. §-ból vezetnek le, azonban a Magyar Ügyvédi Kamarához érkezett ügyvédi vélemények szerint a jelenlegi szabályozás hiányos e tekintetben, hiszen a szabályozást úgy is lehet értelmezni, hogy a végrehajtást kérő egyes jogai nem illetik meg a zálogjogosultat, de a Vht. 170. § alapján (mivel e szakasz nem a bekapcsolódott zálogjogosult zálogjogáról szól), a kielégítés megilleti.

A hatályos rendelkezések alapján a bíróság dönt a bekapcsolódás iránti kérelemről, amelyet a végrehajtónál kell benyújtani és a végrehajtó haladéktalanul (következő munkanapon) köteles azt felterjeszteni a bíróságnak, amely soron kívül végzéssel dönt a kérelemről. A bíróság felfüggeszti a végrehajtási eljárást a fenti kérelem tárgyában hozott döntéséig. A Magyar Ügyvédi Kamara szerint a gyakorlatban a zálogjogosult végrehajtónak való kérelme elküldésétől a bíróság eljárást felfüggesztő [Vht. 48. § (2) bekezdés] végzéséig (és a bekapcsolódás engedélyezéséig szintén) hetek (nem ritkán hónapok) telnek el, amely időszak alatt a végrehajtó jogszerűen foganatosíthat végrehajtási cselekményeket – ad absurdum elárverezheti az ingatlant, amelyre szintén volt már példa a gyakorlatban – hiszen az eljárás nincsen felfüggesztve. A bekapcsolódási eljárás annak ellenére ilyen hosszú folyamat, hogy a törvény szigorú – haladéktalan, 3 munkanap, soron kívüli végzés, stb. – határidőket fogalmaz meg. A Magyar Ügyvédi Kamara álláspontja szerint hiányzik a jogszabályi rendelkezések közül az a kitétel, hogy a kérelem kézhezvételétől a végrehajtó más cselekményt, mint a kérelem felterjesztését, nem foganatosíthat. A Magyar Ügyvédi Kamara által összesített vélemények szerint számos esetben előfordult az, hogy a becsértéket és a bekapcsolódásra felhívást a zálogjogosult nem kapta meg a végrehajtótól, ezen intézkedést a végrehajtó elmulasztja, nem küldi meg a zálogjogosult külön ez irányú sürgető és

kérő leveleire sem.

Amennyiben valóban létezik ilyen végrehajtói gyakorlat, az súlyosan sérti az alkotmányossági követelményeket, azt meg kell változtatni, erről a Kamarának is gondoskodnia kell a rendelkezésére álló felügyeleti eszközökkel.

Ugyancsak érdemes lehet megvizsgálni a Vht. zálogjogosult bekapcsolódására vonatkozó, továbbá a Vht. 137. §-ának és a Vht. 170. §-ának összhangját megvizsgálni, esetlegesen pontosítani, bár a Vht. hatályos szövege alapján a bírói gyakorlat megalapozottnak tűnik.

A Magyar Bankszövetség szerint érdemes lenne átgondolni, hogy ingatlan lefoglalásának/árverési értékesítésének jogi lehetőségét értékhatárhoz kösse a jogalkotó az Art. példáját követve. Sok felesleges bekapcsolódási eljárást meg lehetne előzni, illetőleg az adós és a jelzálog-fedezetes hitelezők közötti fizetési megállapodás sikerét biztosítani abban az esetben, ha kisösszegű (pl. 20-30.000 Ft-os) követelés miatt nem kellene bírósági végrehajtási eljárásba bekapcsolódni a zálogjogosulti kielégítési elsőbbség biztosításának megóvása érdekében. Ez az otthonvédelmi törekvésekkel is összhangban lenne. (Érdemes tehát idézni az Art. megoldását, adóvégrehajtásban az Art. 155. §-a szerint az ingatlan-végrehajtásnak akkor van helye, ha az adótartozás együtt az 500 ezer forintot meghaladja, illetve ennél kisebb összeg esetén, ha a tartozás a végrehajtás alá vont ingatlan értékével arányban áll. A jogszabályban meghatározott lakásigény mértékének felső határát meg nem haladó nagyságú, az adós és a vele együtt élő közeli hozzátartozók lakhatását közvetlenül szolgáló lakástulajdon a végrehajtás során csak akkor értékesíthető, ha a végrehajtás más formái nem vezettek eredményre. Az adóhatóság, illetőleg az adóhatóság megbízásából eljáró bírósági végrehajtó az ingatlan lefoglalása végett megkeresi az ingatlanügyi hatóságot, amely a végrehajtási jogot soron kívül bejegyzzi az ingatlan-nyilvántartásba. A végrehajtási jog bejegyzése érdekében tett intézkedés ellen benyújtott végrehajtási kifogásnak a megkeresés alapján teendő ingatlanügyi hatósági intézkedésre halasztó hatálya nincs. Ha az ingatlan-végrehajtásnak az (1) bekezdés alapján nincs helye, az adóhatóságot az adótartozás erejéig az adózó ingatlanán jelzálogjog illeti meg. Az adóhatóság, illetőleg az adóhatóság megbízásából eljáró bírósági végrehajtó a jelzálogjog bejegyzése végett megkeresi az ingatlanügyi hatóságot, amely a jelzálogjogot soron kívül bejegyzzi az ingatlan-nyilvántartásba. A jelzálogjog-bejegyzés érdekében tett intézkedés ellen benyújtott végrehajtási kifogásnak a megkeresés alapján teendő ingatlanügyi hatósági intézkedésre halasztó hatálya nincs.)

Sikeres árverési értékesítés után a Vht. 154. §-a szerint, ha az árverési vevő a teljes vételárat kifizette, és az árveréstől számított 30 nap eltelt, a végrehajtó az árverésen megvett ingatlant átadja az árverési vevőnek. Az ingatlan után az adó és más köztartozás az árverési vevőt az árverés napjától terheli. Az ingatlan után járó bérösszeg (haszonbér) az árverési vevőt az árverés utáni legközelebbi esedékességi időponttól illeti meg, feltéve, hogy az árverési vevő az árverésről a bérlőt (haszonbérlőt) ezelőtt az időpont előtt értesítette. Az értesítés elmulasztásából vagy a késedelmes értesítésből eredő kár az árverési vevőt terheli.

A Vht. 154/A. §-a alapján az adós és az adós jogán az ingatlanban lakó személyek – két kivétellel (lásd alább) – az árveréstől számított 30. napig, ha a végrehajtó ennél hosszabb határidőt adott a vételár megfizetésére, eddig az időpontig, jogorvoslat előterjesztése esetén pedig az erről szóló határozat rendelkezése szerint a határozat jogerőre emelkedésétől számított 15. napig kötelesek az ingatlant ingóságaitól kiürítve elhagyni, és biztosítani, hogy a végrehajtó átadja azt az árverési vevőnek. A végrehajtást foganatosító bíróság a jogorvoslat benyújtásáról, a jogorvoslatot elbíráló bíróság pedig a jogorvoslatot elbíráló határozat jogerőre emelkedéséről tájékoztatja a végrehajtót, és részére a határozatot megküldi.

Az adós és a vele lakó személyek ideiglenesen mentesülnek a kiköltözési kötelezettség alól, ha a vételár kifizetése határidőben nem történt meg; ebben az esetben a teljes vételár



kifizetésétől számított 30 napon belül kell kiköltözni az ingatlanból.

A végrehajtást foganatosító bíróság az adósnak a – becsérték közlésének kézhezvételétől számított 15 napon belül előterjesztett – kérelmére az ingatlan elhagyására egyszeri halasztást adhat, ha az ingatlan a Vht. 147. § (3) és (4) bekezdésében foglaltaknak megfelel (lakóingatlan, és az adósnak ez az egyetlen lakóingatlana, lakóhelye ebben van, és a végrehajtási eljárás megindítását megelőző 6 hónapban is ebben volt), és az adós az elhelyezését ideiglenesen sem tudja biztosítani. Nincs helye halasztásnak, ha az adóst az eljárás során korábban rendbírsággal sújtották, vagy kérelmére a bíróság legalább 6 hónapra a halasztásra is okot adó körülmény miatt a végrehajtást felfüggesztette. A halasztás időtartama legfeljebb az árverés időpontjától számított 6 hónapig terjedhet. A halasztás iránti kérelemben meg kell jelölni a halasztás indokát és a kérelem alaposságát valószínűsítő körülményeket, azt, hogy a kérelmező mely címről, illetve rövid úton milyen módon idézhető a meghallgatáson való megjelenésre, a kérelmet alátámasztó iratokat pedig csatolni kell. Ha a kérelem elbírálásához a kérelmező meghallgatása szükséges, a bíróság a meghallgatásra a kérelem beérkezésétől számított 8 napon belüli határnapot tűz ki, és erre a kérelmezőt azzal idézi, hogy távolmaradása (képviselőjének távolmaradása) a kérelem elintézésének nem akadály. A kérelemtől a beérkezését követő 8 napon belül, meghallgatás tartása esetén a meghallgatáson kell döntenie. A halasztás tárgyában hozott döntést haladéktalanul kézbesíteni kell a kérelmezőnek. A halasztást elrendelő végzést, illetve az elutasító végzés elleni fellebbezésről szóló értesítést a végrehajtó részére is meg kell küldeni. A kérelmet elutasító végzés ellen a kérelmező fellebbezhet. A fellebbezést a végzés kézbesítésétől számított 15 napon belül, meghallgatás esetén a végzés kihirdetésekor lehet bejelenteni. Fellebbezés esetén az árverés megtartható, de az árverési vevőt tájékoztatni kell a halasztás tárgyában folyamatban levő eljárásról.

Ha a kiköltözésre az előzőek szerint meghatározott időpontig nem került sor, a végrehajtó az árverési vevőnek a kiköltözési határidő lejártát követő 15. napig előterjesztett kérelmére – szükség esetén rendőrség közreműködésével – haladéktalanul intézkedik az ingatlan kiürítése iránt. Az ingatlan kiürítése során a végrehajtást kérő jogai és kötelezettségei az árverési vevőt illetik meg, illetve terhelik.

A Vht. 154/B. §-a alapján, ha az adós a kiköltözési kötelezettségének határidőben eleget tett, és az ingatlant kiürített állapotban, az árverési hirdetményben feltüntetett tartozékokkal együtt átadja az árverési vevőnek, az ingatlan kiürítését, de legkésőbb a kiköltözési határidő lejártát követő 8 napon belül előterjesztett kérelmére megilleti

- a.) az 5 millió forint alatti árverési vételár esetén annak 1%-ának,
- b.) 5 millió forint és azt meghaladó összegű árverési vételár esetén 50 000 forint és az 5 millió forint feletti rész 0,5%-ának,
- c.) 10 millió Ft és azt meghaladó összegű árverési vételár esetén 75 000 forint és az a 10 millió forint feletti rész 0,25%-ának megfelelő összeg. A végrehajtó a kifizetés feltételeinek fennállását jegyzőkönyvben rögzíti, melyet a feleknek kézbesít; az összeg kifizetése iránt a jegyzőkönyv kézbesítését követő 15. nap elteltével, kifogás esetén a jogerős elbírálásáról szóló végzés alapján, annak kézhezvételét követő 15 napon belül intézkedik. A kifizetés után fennmaradó összeg minősül végrehajtás során befolyt összegnek, ez használható fel a végrehajtási költségek és a követelés kielégítésére.

A bírósági végrehajtás céljáról jelentésem 3.1. részében szoltam, ez az adós nemteljesítése esetén elkerülhetetlenné teheti a lakóingatlan árverési értékesítését. Az így lakóingatlan nélkül maradó családok megsegítése társadalompolitikai és szociálpolitikai döntések alapján meghozandó döntések alapján történhet. Különösen az ún. devizahitelezés gazdasági válsággal

összefonódó következményeinek kezelése tekintetében hangsúlyos ez a feladat, amelyet a kormány eddigi döntéseivel is ellátott. A kvótarendszer és a nemzeti eszközkezelő működésével összefüggésben nem gyűlt össze olyan mennyiségű gyakorlati tapasztalat, mely érdemi megállapítások megtételét lehetővé tenné ebben a jelentésben, bár a jelentésem tényállást megállapító részében idézett egyes vélemények szerint ezek az intézkedések nehezítik az eredményes végrehajtás lefolytatását.

Megfontolandó azonban a Hiteles Mozgalom Bírósági- és Végrehajtási Eljárásokat Elemző Munkacsoport javaslata, mely a helyi önkormányzat hatásköreinek bővítésével szélesítené azokat a lehetőségeket, amelyeket a helyi önkormányzat segítségként nyújthat a lakóingatlan elvesztése miatt súlyos élethelyzetbe kerülő családok, gyermekek számára. Ehhez a teljes gyermekvédelmi rendszer átalakítását, továbbfejlesztését javasolja. Mindezzel egyetértek, ahogy azzal is, hogy a helyi önkormányzat előtti adósságrendezési eljárás megerősítése is szükséges lenne. Ugyancsak segíteget jelenthetne az általam is többször javasolt magáncsöd intézményének bevezetése, mely tudomásom szerint előkészítés alatt áll.

A devizahitelezéssel, a gazdasági válság hatásaival, továbbá a gyermekek jogainak érvényesülésével az igazságszolgáltatásban külön alapjogi projektekben foglalkoztam, ezek megállapításai külön kiadványokban elérhetőek az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának honlapján ([www.ajbh.hu](http://www.ajbh.hu)).

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a gyakorlati tapasztalatok összevetve az alkotmányos követelményeket a hatályos jogi szabályozásnak az ingóságok árverési értékesítése során az ingóságok megtekintésével, a gépjármű-foglalásra irányuló eljárás részletszabályaival, az ingatlan becsértékének megállapításával, a jelzálog-jogosult bekapcsolódására vonatkozó szabályozással, az ingatlan árverési értékesítése során az ingatlan megtekintésére vonatkozó részletszabályok hiányával, a végrehajtói gyakorlattal, valamint a végrehajtási kényszer arányos és fokozatos alkalmazásának alapelveivel, visszásságot okoznak a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggésben.*

## **Intézkedéseim**

Az Ajbtt. 37. §-a alapján felkérem

- 1) a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy az egyes alkotmányos jogok érvényesülése érdekében intézkedjen a jelentésben feltárt visszásságok orvosolása céljából. Ennek érdekében, a jelentésben részletesen kifejtett kérdések figyelembe vételével
  - a) módosítsa a gépjármű-foglalásra irányuló eljárás szabályait, annak érdekében, hogy az ilyen eljárás felgyorsítható legyen, megakadályozva, hogy az adós időközben értékesítse a gépjárművet;
  - b) vizsgálja felül – esetlegesen az Art. idézett szabályozási megoldását is figyelembe véve – az ingatlan-becsérték megállapítására vonatkozó szabályokat (beleértve a becsérték időmúlás miatti módosításának gyakoriságára vonatkozó szabályokat is), hogy a forgalmi értéknek megfelelő reális becsérték megállapítása lehetséges legyen;
  - c) vizsgálja felül az ingatlanok elektronikus árverési értékesítése során azok megtekinthetőségére vonatkozó szabályokat, oly módon, hogy azok megtekinthetősége valóban biztosítva legyen az adós és az árverező (licitálni kívánó) megterhelése nélkül;
  - d) vizsgálja meg, hogy a végrehajtási kényszer arányos és fokozatos alkalmazásának

alapelvvel összhangban lehetségessé tehető-e, hogy (lakó)ingatlan lefoglalásának/árverési értékesítésének jogi lehetőségét értékhatárhoz kösse a jogi szabályozás az Art. idézett szabályaihoz hasonlóan;

- e) a feladatkörrel érintett egyes miniszterekkel együttműködve vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy bírósági végrehajtási eljárás során lakóingatlan árverési értékesítése esetén milyen intézményes megoldásokkal (új vagy módosított jogi szabályozással) érhető el a gyermekek érdekeinek fokozottabb védelme.

Budapest, 2013. május

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése**

#### **az AJB-209/2013. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-2460/2013., AJB-6123/2012., AJB-4567/2012.)

Előadók: dr. Dezső Adrienn  
dr. Juhász Zoltán

#### **Az eljárás megindulása**

Az elmúlt években beérkezett panaszok, valamint a jogászi hivatásrendek képviselői által tett jelzések alapján Hivatalomban fél évig tartó tematikus, átfogó vizsgálatot indítottam, amely a bírósági végrehajtás rendszerét érinti. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam a jogállamiság és a jogbiztonság elve, a tisztességes eljáráshoz való jog (beleértve a jogorvoslathoz való jogot), valamint a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja miatt.

Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 18. §-a, illetve 21. §-a (1) bekezdésének a) pontja és (2) bekezdése, valamint 26. §-a (1) és (2) bekezdései alapján megkerestem érintett, releváns adatokkal, gyakorlati tapasztalatokkal és információkkal rendelkező jogalkalmazó szerveket: Kúria, Magyar Ügyvédi Kamara, Bankszövetség, TIGÁZ Zrt, Budapesti Elektromos Művek Nyrt, Magyar Biztosítók Szövetsége. További szervezetek és személyek közvetlen megkeresés nélkül fejtették ki szakmai álláspontjukat, illetve bocsátottak rendelkezésemre adatokat (például: Magyar Követeléskezelők és Üzleti Információt Szolgáltatók Szövetsége, Hiteles Mozgalom Bírósági- és Végrehajtási Eljárásokat Elemző Munkacsoport). Az így rendelkezésemre álló adatok és információk elemzése alapján feltett kérdésekkel kerestem meg a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamarát (a továbbiakban: Kamara) és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot (a továbbiakban: Minisztérium).

#### **Érintett alapvető jogok**

- *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 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.”)

- *Tulajdonhoz való jog* (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés: Mindenkinnek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.)

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.)
- a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.)
- a bírósági végrehajtási ügyvitelről és pénzkezelésről szóló 1/2002. (I. 17.) IM rendelet (a továbbiakban: Rendelet)
- a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (a továbbiakban: Gt.)

### **A megállapított tényállás**

A *Magyar Ügyvédi Kamara* megkeresésemet, amely a joggyakorlatban a bírósági végrehajtással összefüggő problémák feltárására irányult, az ügyvédi kar tagjainak továbbította, majd a beérkezett véleményeket összegezte. A megkeresésben foglaltaknak eleget téve a *Magyar Ügyvédi Kamara* a területi ügyvédi kamarákat, valamint számos ügyvédet és ügyvédi irodát kért fel arra, hogy ismertesse tapasztalatait, fejtse ki ezekkel kapcsolatos szakmai véleményét. A beérkezett válaszok – melyek főként gyakorlati tapasztalatokat és egyéni javaslatokat osztanak meg – a következők szerint foglalható össze jelen jelentés tárgya vonatkozásában.

A *Magyar Ügyvédi Kamara* szerint a beérkezett válaszok alapján a tapasztalat az, hogy nem megfelelő a törvényszéki és az önálló bírósági végrehajtók ügyfél-tájékoztatása, ügyfélfogadási és kapcsolattartási gyakorlata. A Rendelet tartalmazza az ügyfélfogadással kapcsolatos rendelkezéseket, ám azok a gyakorlatban maradéktalanul mégsem valósulnak meg. A *Magyar Ügyvédi Kamara* szerint a hivatkozott Rendelet 43. §-a akként rendelkezik, hogy az önálló bírósági végrehajtó hetente legalább egy munkanapon köteles ügyfélfogadást tartani oly módon, hogy az legalább hat óra időtartamú legyen. A végrehajtó az ügyfélfogadás idején személyesen – vagy felvilágosítás adására jogosult alkalmazottja útján – köteles irodájában a felek és más érdekeltek rendelkezésére állni. A *Magyar Ügyvédi Kamara* szerint a végrehajtók önként nem adnak időről időre tájékoztatást az ügy állásáról, a megkereséseket követően pedig sokszor nagyon sokára, vagy egyáltalán nem is válaszolnak. Általában heti egy nap, egy-két órában van ügyfélfogadási idő, sok végrehajtót még telefonon is kizárólag ezen időpontokban lehet elérni. Ezen kérdéskör kapcsán is felmerült a *Magyar Ügyvédi Kamara* szerint, hogy a végrehajtók nincsenek a válaszadás tekintetében határidőhöz kötve. Előfordult olyan eset, hogy a végrehajtó külön kérés ellenére sem tájékoztatta a végrehajtást kérőt az esetleges helyszíni cselekményekről. A gyakorlatban az iratbetekintés jogának gyakorlása is nehezen kivitelezhető. A *Magyar Ügyvédi Kamara* álláspontja szerint megoldást jelentene, ha lenne jogszabályi vagy kamarai előírás az ügyfél-tájékoztatásra, ügyfélfogadásra és kapcsolattartásra vonatkozóan, amelyben akár szabályozni lehetne a postai, telefonos/telefaxos, elektronikus kapcsolattartás szabályait, így egységesítve a végrehajtói gyakorlatot. A *Magyar Ügyvédi Kamara véleménye* alapján tájékoztatási körbe tartozó probléma a kézzel „írott” végrehajtói intézkedésekről szóló jegyzőkönyv (Vht. 35. §. (1) bekezdés), mely sokszor olvashatatlan és tartalma ezért felismerhetetlen. A jegyzőkönyv értelmezése esetenként további kapcsolatfelvételt igényel, ez viszont felesleges időmúlást eredményezhet. Kötelezővé lehetne tenni a *Magyar Ügyvédi Kamara* javaslata szerint, hogy a helyszínen kézzel írott jegyzőkönyvet megfelelően gépelt formában is kézbesítésék, továbbá azt is, hogy a végrehajtó elektronikusan is elérhető legyen. Az ilyen módon történő kommunikáció ugyanis meggyorsítaná az ügyintézkést és az ügyfelek,

ügyvédek megfelelő tájékoztatását. Értelemszerűen a biztonságos adatközlés feltételei kimunkálандók.”A jelentés tárgyához kapcsolódik a *Magyar Ügyvédi Kamara* által tolmácsolott azon ügyvédi észrevétel, amely szerint az üzletrészre vezetett végrehajtás kapcsán a Vht. és a Gt. eljárási szabályai nincsenek szinkronban egymással, ebből következően igen eltérő gyakorlat érvényesül az üzletrészekre folyó végrehajtások tekintetében. Ezek az anomáliák elsősorban az árveréses eljárásban jelentkeznek. A Gt. a tagot megillető elővásárlási jogot kiterjeszti a harmadik személyek általa végrehajtási eljárásban megszerzendő üzletrészekre is (Gt. 124. §). Ezt a végrehajtók gyakran figyelmen kívül hagyják, így a társaságnak utólag – akár végrehajtási kifogás formájában – kell jogait érvényesíteni. A végrehajtók az ügyvédi észrevétel szerint nem informálódnak a társasági szerződés feltételeiről – így megfelelő tájékoztatás hiányában olyanok is részt vesznek az árverésen, akik az adott üzletrész megszerzését követően szembesülnek azzal, hogy a társasági szerződésben meghatározott feltételek hiányában nem lehetnek a társaság tagjai. Mindez megelőzhető volna, ha a végrehajtó üzletrész árverése esetén kötelezően konzultálna a társaság ügyvezetésével – az ügyvédi vélemény szerint.

A *Magyar Bankszövetség* szerint egyértelmű, hogy nem kielégítő a törvényszéki és önálló bírósági végrehajtók ügyfél-tájékoztatása, ügyfélfogadási és kapcsolattartási gyakorlata, mivel a két véglet között ingadozik a gyakorlat: egyes végrehajtók, egyáltalán nem küldenek semmiféle tájékoztatást, sokszor még kifejezett kérésre sem (az is előfordult, hogy a bank kérdéseire azt a választ kapták tájékoztatás helyett, hogy be lehet fáradni az irodába ügyfélfogadási időben és megtekinteni az iratokat, ha érdekel, ugyanakkor az adósok sokszor arról panaszkodnak, hogy nagyon nehéz elérni a végrehajtót, nem tudnak vele kapcsolatba lépni). Adott esetben a végrehajtási költségelőleg lekérést követően, csak egy behajtás eredménytelen végzés érkezik, de az ügyről és az elvégzett – vagy el nem végzett – cselekményekről semmiféle ismerete sincs a banknak. A *Magyar Bankszövetség* szerint a másik véglet az, amikor minden egyes lépésről értesítenek, még az érdektelenekről is, (pl. megküldik az adós részére kiadott fizetési felhívást, vagy pénzügyintézetnek kiadott hatósági átutalási megbízást). Ez utóbbi gyakorlat indokolatlan költségeket generál. A *Magyar Bankszövetség* szerint praktikus lenne csak azon iratokat megküldeni a végrehajtást kérőnek, ami tényleges érdemi információval szolgál az eljárást illetően (kiadott visszaigazolt letiltás, ingófoglалási jegyzőkönyv, tájékoztatás ingatlanokról, becsértékközlés, árverési hirdetésmények és jegyzőkönyvek, esetleges adóssal történt személyes kapcsolatfelvételtől készült és nyilatkozatát tartalmazó jegyzőkönyvek). A *Magyar Bankszövetség* szerint az ügyfélfogadási idő esetenként rendkívül szűk keretek közé szorított, van, hogy csak heti egy alkalommal érhető el egy adott végrehajtó. Jellemzően telefonon keresztül nem adnak érdemi tájékoztatást, csak általánosságban válaszolnak. Az elérhetőség hiánya nehezíti az ügyek kezelését, a szükséges egyeztetéseket. A végrehajtó gyakran kötelezi a végrehajtást kérőt egy-egy írott formában érkezett megkeresése kapcsán egy adott határidő betartására, ugyanakkor kellő információ hiányában sajnos nem tudunk reális döntést hozni ezekben az ügyekben. A *Magyar Bankszövetség* szerint a banki ügyfelek gyakran panaszkodnak arra, hogy a végrehajtó irodájában, az ügyfélfogadás idejében történő személyes megjelenésük alkalmával a végrehajtó házon kívül tartózkodik. A Rendelet 43. § (1) bekezdése alapján az önálló bírósági végrehajtó hetente legalább egy munkanapon köteles ügyfélfogadást tartani oly módon, hogy az legalább hat óra időtartamú legyen. E jogszabályi előírásnak a végrehajtók nem minden esetben tesznek eleget a *Magyar Bankszövetség* tapasztalatai szerint. A *Magyar Bankszövetség* szerint ugyanakkor a gyakorlatban, különösen kiemelt jelentőségű végrehajtási körzetekben ez az ügyfélfogadási idő kevés, hatékonyabb és szükséges lenne, ha 1 nap helyett legalább heti 2-3 napon lenne ügyfélfogadási idő. A telefonos ügyfélfogadási időről a jogszabályok nem rendelkeznek, a *Magyar Bankszövetség* véleménye szerint a telefonos elérhetőséget is jogszabályban kellene

meghatározni, ez mind hitelezői, mind kötelezetti oldalon egyes végrehajtók esetében gondot jelent. A *Magyar Bankszövetség* tagszervezetei is szembesülnek olyan esetekkel, melyekben többszöri kérelem ellenére sem történik tájékoztatás, nehézkes az információáramlás, akadozik a párbeszéd. Ezekben az esetekben a mulasztás elhárítása érdekében a foganatosító bírósághoz fordulnak, és végrehajtási kifogást emelnek az adott egyedi ügyben, illetve jelezés történik a Kamara panasztestületénél az eset kivizsgálása céljából. A hitelezők számára megoldást jelenthet a *Magyar Bankszövetség* szerint a Kamara által a közelmúltban elindított Végrehajtási Iratok Elektronikus Kézbetűzési Rendszere, melyen a felek közötti információáramlás kizárólag elektronikus úton valósul meg.

A *Magyar Bankszövetség* vonatkozó javaslata alapján egységesített ügyfélfogadási rend kialakítása lenne szükséges, külön ügyfélfogadási és külön rendelkezésre állási idő biztosításának bevezetésével, az önálló bírósági végrehajtó ügyfélfogadásával kapcsolatosan ezzel összefüggésben a Rendelet módosításával.

A *Magyar Biztosítók Szövetségének* joggyakorlaton alapuló tapasztalata szerint nem kielégítő a törvényszéki és önálló bírósági végrehajtók ügyféltájékoztatása, ügyfélfogadási és kapcsolattartási gyakorlata a következők miatt, mivel tapasztalatuk szerint a végrehajtók, végrehajtói irodák hetente egy vagy két napon, és akkor is csak fél nap biztosítják az ügyfélfogadást, ami lecsökkenti az adósok lehetőségeit a gyorsabb ügyintézés (tájékoztatás kérésével, megállapodással) kapcsolatban. Ezért gyakoribb ügyfélfogadási idő bevezetését javasolja a *Magyar Biztosítók Szövetsége*. Az ügyféltájékoztatással kapcsolatban azonban jellemzően nem érkezik negatív visszajelzés az adósoktól a *Magyar Biztosítók Szövetsége* szerint. A végrehajtók ügyfélfogadási rendje a végrehajtást kérővel folytatott kommunikációt elviekben nem befolyásolhatná, a *Magyar Biztosítók Szövetségének* tapasztalatai alapján azonban ügyfélfogadási időn kívül általában nem érhető el telefonon az iroda, az elektronikus úton történő kapcsolattartás jelenleg nem működik, az írásbeli tájékoztatás kérésre pedig nem minden esetben érkezik válasz. Minderre tekintettel valós és jellemző probléma a végrehajtást kérő, és az adós részéről is, hogy személyes kontaktust a végrehajtó irodával nehezen lehet felvenni, ami megnehezíti a tájékoztatáskérést, a folyamatos kapcsolattartást, a válaszadási határidők betartását, így végső soron ez befolyásolhatja a végrehajtási eljárás eredményességét is. A *Magyar Biztosítók Szövetsége* szerint a végrehajtók ügyféltájékoztatása általában véve nem kielégítő, de jelentős eltérések tapasztalhatóak: vannak olyan végrehajtók akik részletes és pontos tájékoztatást adnak, mások a díjjegyzéken és az ügy lezárásáról való tájékoztatón kívül más dokumentumot nem küldenek a jogosultnak, így az nincs tisztában az eljárás helyzetével és a megtérés esélyeivel sem.

A *TIGÁZ Zrt.* mint jellemzően végrehajtást kérői státuszban érintett szerint ezen pozícióban tapasztalatuk az, hogy a végrehajtók minden általuk foganatosított végrehajtási cselekményről kellő időben írásbeli tájékoztatást adnak, a végrehajtást kérő általi adatszolgáltatás érdekében az illetékeseket rövid úton felkeresik. A végrehajtást kérő számára azonban ezzel ellentétben a végrehajtókkal történő kapcsolattartás legtöbb esetben csak postai úton vezet eredményre, egyéb elérhetőségeken sajnálatos módon nehézkes. Gyakran jelent problémát az, hogy a végrehajtók a személyes ügyfélfogadásra kijelölt fogadónapokon kívül még a megadott telefonos elérhetőségeiken sem elérhetőek, e-mail címük pedig a legtöbb esetben rendelkezésre nem áll.

Az *ELMŰ Nyrt.* mint jellemzően végrehajtást kérői státuszban érintett, főként a végrehajtási ügyekben a társaság megbízásából eljáró ügyvédek tapasztalatai alapján úgy véli, hogy az írásbeli ügyfél-tájékoztatás minőségével és mennyiségével kapcsolatos tapasztalatok eltérőek, egyes végrehajtók maximálisan korrekt módon és határidőben nyújtanak tájékoztatást az

általuk tett lépésekről és azok eredményéről, míg mások csak külön felhívásra, kirívóbb esetekben még arra sem tájékoztatják a végrehajtást kérőt. Általánosságban véve az *ELMŰ Nyrt.* szerint sajnos inkább az jelenthető ki, hogy a tájékoztatás – főként a régebben indított eljárásokban – csak több írásbeli kérelem és a Kamara felé történő panasz benyújtásának kilátásba helyezése vagy panasz benyújtása után érkezik az eljáró végrehajtótól. Mindennapos probléma, hogy a díjelőleg bekérését követően akár évekig nem kap az *ELMŰ Nyrt.* tájékoztatást a végrehajtóktól. Egyes végrehajtók egyáltalán nem adnak írásos tájékoztatást, sokak a telefonos információszolgáltatást is megtagadják (egyszerűen arra hivatkoznak, hogy telefonon nem adhatnak felvilágosítást). Több olyan végrehajtó van, akivel a kapcsolatfelvétel szinte kizárólag írásban, postai úton lehetséges (e-mail címmel, fax számmal nem rendelkeznek, legalábbis azokat az eljárási iratokon nem tüntetik fel). Az ügyfélfogadás és szóbeli tájékoztatás kapcsán lesújtóak a tapasztalatok. Az *ELMŰ Nyrt.* szerint a végrehajtói ügyfélfogadási és kapcsolattartási gyakorlat ügyféldegen, az ügyfélfogadási idejük általában heti 2-3 órás időintervallum és a telefonos elérhetőségük is csak a személyes ügyfélfogadásra megjelölt időközben lehetséges. Ennek ellenére az általuk megadott időszakban csak a legkritikább esetben elérhetőek telefonon, személyesen pedig – az ilyenkor saját ügyét intézni kívánó adósok nagy száma miatt – rendkívül hosszú a várakozási idő. Az ilyen irányú kifogásokra az a válasz, hogy ha ügyfélfogadással foglalkoznának, akkor az érdemi munkára nem lenne idejük. Az *ELMŰ Nyrt.* szerint viszont jóval több alkalmazottat kellene foglalkoztatni, az biztos, hogy a végrehajtók oldalán ennek nem lenne anyagi akadálya. A fentiekből kifolyólag személyes ügyintézés kizárólag abban az esetben végez az *ELMŰ Nyrt.* (az öt képviselő ügyvédi iroda), ha az valamilyen okból elkerülhetetlenül szükséges (pl. iratok megtekintése). Az *ELMŰ Nyrt.* véleménye szerint adósokkal esetenként tiszteletlenül beszélnek és igyekeznek gyorsan és hatékonyan átirányítani őket más szervhez, hatósághoz, vagy a végrehajtást kérőhöz annak érdekében, hogy hosszsan ne kelljen az ügygel foglalkozniuk.

Az *ELMŰ Nyrt.* levele zárásaként is kiemeli, hogy a végrehajtók kommunikációja, tájékoztatási tevékenysége sok esetben kívánnivalókat hagy maga után.

Az *Országos Takarékszövetkezeti Szövetség* tapasztalatai szerint a végrehajtók megadott ügyfélfogadási rendje általában viszonylag szűkre szabott, bár az adósok részéről e tekintetben panasz általában nem érkezik. A hitelintézetek és a jogi képviselő esetében a végrehajtók telefonos elérhetősége általában (tisztelőt a kivételnek) alig lehetséges, még a megadott ügyfélfogadási napon sem, illetve létezik olyan eset is, amikor géphang jelzi, hogy telefonos elérhetőség nem áll rendelkezésre. Ügyfélfogadás, tájékoztatás és kapcsolattartás során az az *Országos Takarékszövetkezeti Szövetség* tapasztalat, hogy az adósok a végrehajtó által megtartott fogadó idő után – a végrehajtó javaslatára – felkeresik a hitelintézetet, hogy ellenőrizték mennyi is a valós tartozás. Sok esetben előfordul, hogy a végrehajtó terheinek könnyítése okán a hitelintézethez irányítja az adósokat végrehajtási költségekkel, illetve a végrehajtóval kapcsolatos elszámolásra vonatkozó magyarázatért.

A *Magyar Követeléskezelők és Üzleti Információt Szolgáltatók Szövetsége* szerint az önálló bírósági végrehajtók első ügyfél tájékoztatása részben kielégítő, azt követően a tájékoztatás szinte minden alkalommal hiányzik. Jegyzőkönyvekben sokszor oldalakon keresztül taglalják az adott eljárási cselekménnyel kapcsolatban nem álló törvényi rendelkezéseket (pl. elektronikus kapcsolattartás lehetősége, a jegyzőkönyv kötelező tartalma, stb.), de nem szólnak olyan rendkívül lényeges körülményekről, mint például a Vht. 2012 nyári módosítsa nyomán a Vht. 139. § (1) bekezdésébe beiktatott „végrehajtást kérő kérelmére” fordulatról. A *Magyar Követeléskezelők és Üzleti Információt Szolgáltatók Szövetsége* szerint a végrehajtók döntő többsége elmulasztja megadni a végrehajtást kérők részére az erről szóló tájékoztatást, amely

azért problematikus, mert korábban a végrehajtási jog ingatlan-nyilvántartási bejegyzését követő 45. nap után a végrehajtó hivatalból volt köteles intézkedni a végrehajtható okiratban megjelölt ingatlan árverésen történő értékesítése iránt. A jogszabály módosítása következtében az ingatlan árverezése iránt – az egyéb törvényi feltételek megléte esetén is – már csak a végrehajtást kérő kérelmére intézkedik. A mai jogalkotási dömpingben a Vht. 139. § (1) bekezdésének szóban forgó módosítása háttérbe szorult, így a végrehajtóknak kötelessége lett volna a hitelezők figyelmét nyilatkozattételi kötelezettségükre felhívni. A felhívás elmulasztásával a gyakorlatban több száz végrehajtási eljárás jelenleg áll. A *Magyar Követeléskezelők és Üzleti Információt Szolgáltatók Szövetsége* szorgalmazná a végrehajtók által a végrehajtást kérők részére átadott adatok valódiságáért és teljes körűségéért való felelősségvállalás intézményének bevezetését, tekintettel arra, hogy számtalanszor érkezik hiányos tájékoztatás a végrehajtóktól az adós nevén szereplő ingatlanok listájáról, amely tájékoztatás alapján a végrehajtást kérő döntésére egy, illetve több ingatlan vonatkozásában is feljegyzik a végrehajtási jogot, majd ismételt tájékoztatás érkezik, hogy az előző levélben adott tájékoztatást kiegészítve az adós a következő további ingatlanokkal rendelkezik. Ezen megtévesztőnek nevezhető tájékoztatás gátolja a felelősségteljes döntéshozatalt, valamint növelheti a végrehajtási eljárással felmerülő költségeket. A *Magyar Követeléskezelők és Üzleti Információt Szolgáltatók Szövetsége* szerint gyakori probléma sajnos, hogy a végrehajtói irodák ügyfélfogadási időben telefonon, faxon és e-mailen elérhetetlenek, mind infrastruktúrájuk, mind személyi háttérük alkalmatlan az általuk kezelt ügyszám töredékének is a kezelésére. Az üzenetrögzítőre átállított telefonok, a tenyérbe mászó mondatokat visszamondó gépi hangok, hibás e-mail címek miatt a feleknek pluszköltségei keletkeznek nyilatkozataik, kérdéseik, észrevételeik megtételével kapcsolatban, ha azt az egyetlen kapcsolattartási formában – postai úton – küldik meg a végrehajtók részére. A *Magyar Követeléskezelők és Üzleti Információt Szolgáltatók Szövetsége* állítása szerint találkozott olyan végrehajtói irodával, amely a fentieket kvázi kikerülve hétfő reggel 8.00-9.00 időtartamban adta meg ügyfélfogadási idejét, majd a telefonos megkeresés esetében a gépi hang közölte, hogy a végrehajtói irodát kizárólag ügyfélfogadási időben lehet elérni telefonon is. A *Magyar Követeléskezelők és Üzleti Információt Szolgáltatók Szövetségének* álláspontja szerint ha a pénzügyi szolgáltatókat, faktorokat, work out faktorcégeket, továbbá a PSZÁF ajánlás a követeléskezelőket nyitva tartásra, tájékoztatásra, telefonbeszélgetés rögzítésére, elérhetőség fenntartására, 30 napos érdemi panaszkezelésre kötelezi, úgy azonos szabályok mellett kellene működniük a közhatalmi kényszer gyakorlására jogosult végrehajtóknak is mind az adósok, mind a hitelezők érdekében. Nem ritka eset, hogy a végrehajtói iroda az ügyfélfogadási időben sem elérhető, sem telefonon, sem személyes ügyfélfogadásra. A *Magyar Követeléskezelők és Üzleti Információt Szolgáltatók Szövetsége* szerint a tájékoztatási kötelezettség kapcsán meg kell teremteni a végrehajtók tájékoztatási kötelezettségén felül annak eljárási szabályait is. Célszerű, ha például az egyes bekapcsolódási felhívások egyszerre, vagy egymáshoz időben igen közel kerülnének kiküldésre. A *Magyar Követeléskezelők és Üzleti Információt Szolgáltatók Szövetsége* szerint szintén indokolt megteremteni a tájékoztatással, nyilatkozattal kapcsolatos felelősségi szabályokat is, azaz, amikor a végrehajtó azt közli, hogy „adósnak nincs végrehajtás alá vonható vagyontárgya”, úgy abban a végrehajtást kérők bízhatnak. A gyakorlatban sajnos sok esetben igazolódik be, hogy van vagyon, csak a végrehajtó nem volt alapos, mely eseten vele szemben hatékony fellépési lehetőség nincs biztosítva. Komoly eredmények lennének elérhetőek az eljárás teljes spektrumában a végrehajtói kártérítési felelősség egzaktabb szabályozásával, és annak gyakorlatban történő elterjedésével – véli a *Magyar Követeléskezelők és Üzleti Információt Szolgáltatók Szövetsége*.

*A Hiteles Mozgalom Bírósági- és Végrehajtási Eljárásokat Elemző Munkacsoport*



hivatalomhoz eljuttatott anyagában utalt a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének 14/2012. (XII. 13.) számú ajánlására a követeléskezelők számára a követeléskezelési gyakorlatuk során elvárt fogyasztóvédelmi elvekről, amely külön részletes szabályokat fogalmaz meg az adósok tájékoztatásáról, az adósokkal való kapcsolatfelvételtől és kapcsolattartásról.

A *Magyar Végrehajtók Országos Egyesülete* beadványa szerint az egyesülethez több jelzés érkezett arról, hogy az önálló bírósági végrehajtók félfogadási ideje, időtartama nem felel meg a jogszabályi előírásoknak, illetve arról, hogy a Kamara hivatalos honlapján (<http://www.mbvk.hu/main/nevegyzek.php>) téves vagy eltérő félfogadás van feltüntetve. Beadványában kifejtette továbbá, hogy az Egyesülethez a következő, tipikusnak mondható panaszok érkeznek:

1. A végrehajtó hetente csak egy napon tart ügyfélfogadást. Szinte az összes önálló bírósági végrehajtó ezt a gyakorlatot követi.

2. A végrehajtó ügyfélfogadása nem éri el a jogszabályban meghatározott napi 6 óra időtartamot sem.

3. Az adott ügyfélfogadási napon nagyszámú ügyfél jelenik meg a végrehajtónál, így az ügyfelek a sorra kerülésükig több, akár három-négy órát kénytelenek várakozni.

4. Az ügyfélfogadási idő leteltekor a még várakozó ügyfeleket elküldi a végrehajtó, azzal, hogy 'Jöjjenek vissza a jövő héten'.

A *Magyar Végrehajtók Országos Egyesülete* megküldte a Kamara honlapjáról letöltött önálló bírósági végrehajtók névjegyzékét, mely tartalmazza a félfogadási időpontokat is. A névjegyzék adatiban jól követhető a *Magyar Végrehajtók Országos Egyesülete* szerint, hogy a félfogadás időtartamát több esetben is a jogszabálytól eltérő módon határozták meg, illetve azok nem fedik az önálló bírósági végrehajtók tényleges félfogadási időtartamát. A *Magyar Végrehajtók Országos Egyesülete* szerint nyilvánvaló, hogy az ügyfelek a téves tájékoztatás miatt hátrányt szenvednek, másrészt az önálló bírósági végrehajtók ügymenete is késedelmet szenved.

*További egyedi beadványok* is érkeztek hivatalomhoz a bírósági végrehajtási gyakorlattal összefüggésben, amelyek szintén az előzőekben ismertetettekhez hasonló problémákat jeleztek általánosságban.

*Továbbá konkrét panaszügyekben* is felmerültek ugyanezen sérelmes problémák a közelmúltban, így az AJB-2460/2013. számú panaszban az ügyfélfogadási idő korlátozott volta képezte panasz tárgyát. Az AJB-6123/2012. számú ügyben a panasz tárgyát képezte az is, hogy az érintett önálló bírósági végrehajtó nem érhető el, a panaszos (végrehajtást kérő) nem kap megfelelő tájékoztatást, és ebben az ügyben – bár a telefonra kapcsolt automata szerint félfogadási időben (szerdai nap 9-12 között) lehetséges telefonos ügyintézés – munkatársaim az erre megadott időben sem tudták elérni a végrehajtói irodát a megadott telefonszámokon, míg az írásbeli megkereséseimre nem érkezett válasz. Az AJB-4567/2012. számú ügyben szereplő végrehajtási ügyben eljáró önálló bírósági végrehajtó ellen fegyelmi eljárás folyt, majd hivatalát a fegyelmi bíróság döntése után tovább folytathatta, azonban a panaszos szerint sem személyesen, sem telefonon nem elérhető, írásbeli megkereséseimre nem válaszolt. Az AJB-4441/2012. számú ügyben az önálló bírósági végrehajtó félfogadási idejének korlátozott volta, a félfogadásra alkalmatlan iroda miatt az utcán való várakozás, valamint az önálló bírósági végrehajtó minősíthetetlen magatartása és hangvétele képezte panasz tárgyát.

Ezek az ügyek példaként szerepelnek jelentésemben, azonban a jelentés tárgyával összefüggő panaszok folyamatosan érkeznek hozzám. Ezek egy részében – például az önálló bírósági végrehajtó által használt hangnem, tanúsított viselkedés kapcsán, az ügyfélfogadás körülményei az adott konkrét esetben – objektív okok (alakszerű bizonyítás előttem nem folytatható) miatt nem tehetek megállapítást az ügy tényeire nézve, azonban az előzőekben

idézett összefoglalt gyakorlati tapasztalatok egybevágó az elem került esetekből levonható és példákkal alátámasztott tapasztalatokkal.

A *Kamara* álláspontja szerint a felfogadás tekintetében a felfogadás idejét célszerű az ügycsoportok szerinti felfogadási rendekre bontani. A Rendelet ugyanis előírja, hogy a végrehajtó a bírósági végrehajtási ügyek vonatkozásában legalább heti egy napon köteles ügyfelfogadást tartani úgy, hogy az legalább hat óra időtartamú legyen. Továbbá kötelezően előírja a rendelet, hogy a kézbesítési ügyekkel összefüggésben legalább hetente két munkanapon kell ügyfelfogadást tartani úgy, hogy abból egy napon az ügyfelfogadás legalább tíz óra időtartamú legyen és abból legalább négy óra 16 óra utáni időpontra essen. A *Kamara* álláspontja szerint tisztán látható, hogy a végrehajtó nem heti egy ügyfelfogadást tart, hanem legalább két napon – ugyan különböző ügycsoportokban – áll az ügyfelek rendelkezésére személyesen. A *Kamara* kifejtette ugyanakkor, hogy érzik az ügyfelek azon igényét, hogy a személyes ügyfelfogadási rend ésszerű változtatására lenne szükség, ami természetesen nem mehet a hivatali ügyviteli teendők és a helyszíni cselekmények foganatosításának rovására. A *Kamara* szerint megfontolandó lehetne a bírósági végrehajtási ügyek esetén a legalább heti egyszeri, hatóra időtartamú ügyfelfogadási rendet akként megváltoztatni, hogy heti legalább két napon, naponként legalább négy óra időtartamban, úgy hogy az egyik nap délelőtti, a másik nap délutáni órákra essen az ügyfelfogadás ideje.

A *Kamara* szerint telefonos elérhetőség, illetve a telefonon történő felvilágosítás adása az érdeklődők részére jelenleg több szempontból problémás terület. A végrehajtók által adható felvilágosítás szabályait a Rendelet 40. §-a szabályozza. A nevezett szakasz szerint a végrehajtó felvilágosítást kizárólag a feleknek, képviselőjüknek, illetve annak a személynek adhat, aki jogi érdeket az ügyben igazolta. Ezen felül a felvilágosítást kérő személy köteles igazolni személyazonosságát és képviseleti jogosultságát. A végrehajtónak továbbá figyelemmel kell lennie a hatályos titok-, illetve adatvédelmi szabályokra, kiemelten arra, hogy eljárása során adott esetben szenzitív adatokat is kezel. A *Kamara* szerint ezek alapján tisztán látható, hogy a telefonon történő érdemi felvilágosítás adása erősen aggályos, mivel a telefonon felvilágosítást kérő személye nem állapítható meg hitelt érdemlően, az azonosítását nem lehet elvégezni. Ugyanakkor természetesen a telefon a végrehajtónak mindennapos munkaeszköze, minden végrehajtó, végrehajtói iroda rendelkezik telefonos elérhetőséggel, amelyet a nyilvános, a [www.mbvk.hu](http://www.mbvk.hu) internetcímen elérhető végrehajtói névjegyzékben feltüntettek, és legalább ügyfelfogadási időben a telefonos érdeklődők rendelkezésére áll. A *Kamara* szerint, figyelembe véve a leírtakat, megállapítható, hogy a végrehajtás során, az ügyfelek részére történő telefonos felvilágosítás adásának kizárólag a végrehajtást általánosan érintő kérdésekben van helye – a bírósági gyakorlatnak megfelelően – a konkrét, egyedi végrehajtást érintően, érdemi felvilágosítás adásának nincs, éppen ezért a végrehajtói irodáknak a telefonos elérhetőségeivel kapcsolatos belső szabályozás megalkotására nem került sor.

A *Kamara* tájékoztatott arról, hogy a végrehajtói irodák tárgyi és személyi feltételének minimumát rögzítő belső szabályzattal a kamara nem rendelkezik. A *Kamara* szerint a minimumfeltételek meglétét egyrészt jogszabály garantálja, például az informatikai eszközök tekintetében a Rendelet 46.§-a a végrehajtó hivatali helyisége tekintetében ugyanezen Rendelet 42.§-a. Továbbá a végrehajtó ellenőrzése során a Revizori és Vizsgálóbiztosi Tanács kirendelt revizorai az Ügyrendjüknek megfelelően kötelesek ellenőrizni az iroda alkalmasságát, mind a tárgyi, mind a személyi feltételek vonatkozásában figyelembe véve a helyi sajátosságokat, (pl. ügyérkezés). Amennyiben a vizsgálat a személyi és tárgyi feltételek tárgyában hiányosságot tár fel, úgy az ellenőrzött végrehajtót felhívják a hiányosság pótlására, azzal hogy annak elmulasztása esetén fegyelmi eljárás megindításának van helye. A *Kamara* álláspontja szerint

ezidáig az ellenőrzés során feltárt ilyen irányú hiányosságokat a végrehajtók önként pótolták, mely célzott utóellenőrzés során megállapítást nyert, fegyelmi eljárás megindítására nem volt szükség.

A *Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium* válaszlevele a jelentés kiadásáig nem érkezett meg, tájékoztatásuk szerint a megkereséssel érintett jogszabályok felülvizsgálata folyamatban van, erre tekintettel a módosítások után kívánnak részletes válaszlevelet továbbítani.

## **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) 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. § (1) bekezdésének k) pontja értelmében az Ajbt. alkalmazásában az önálló bírósági végrehajtó és a törvényszéki végrehajtó hatóságnak minősül, így az ő működésükre, az általuk foganatosított végrehajtási eljárások vizsgálatára, a végrehajtási rendszer értékelésére kiterjed hatásköröm. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének d) pontja alapján kiterjed hatásköröm a Kamara vizsgálatára is. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján adott a hivatalbóli vizsgálatok indításának lehetősége.

### **2. Az érintett alapvető jogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztosja egy adott jogi és a mögötte meghúzódó társadalmi problémával kapcsolatos összefüggés-rendszer feltárása során *autonóm, objektív módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának.

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] 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]

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 [315/E/2003. AB határozat]. A *tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*. Az Alkotmánybíróóság 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 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]

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 Alkotmánybíróóság 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 Alkotmánybíróóság 64/1993. (XII. 22.) AB határozatának érvelését követve a *tulajdonhoz való jog* alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja azonban 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 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 42/2006. (X. 5.) AB határozatban foglaltak szerint, több évvel a tulajdoni rendszer átalakulását követően az Alkotmánybíróóság már szigorúbb követelmények érvényesítését tartja indokoltnak a tulajdonjog védelme érdekében, mint amit a fenti AB határozat megfogalmazott. A tulajdonjogot a többi alapvető jogtól eltérően szabályozza az Alaptörvény is. Meghatározott feltételek mellett a tulajdonjog teljes elvonását is lehetővé teszi.

A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat rámutatott, hogy „[a]z alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybíróági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett”. E megfogalmazásból kitűnik, hogy a tulajdonhoz való jogot korlátozó szabálynál is szerepet kap a „cél” vizsgálata, így e vonatkozásban is érvényesíteni kell az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének követelményét,

miszerint a korlátozásnak „más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében” kell történnie.

### **3. Az ügy érdeme tekintetében**

*3.1. A bírósági végrehajtási eljárás célja és az eljárásban szereplő személyek az alkotmányossági követelmények tükrében*

Az Alkotmánybíróság 46/1991. (IX. 10.) AB határozatában kifejtette, hogy a bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírósági döntések teljesítése – akár jogszerű kényszerítés árán is – a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik. A végrehajtási eljárásban már nem a mindenkit megillető alkotmányos személyi jogokat kell elvont módon védeni, hanem az „ártatlanságában” a megelőző eljárás során megcáfolt jogsértővel szemben kell konkrét törvényes kényszerítő eszközöket alkalmazni. Ha ugyanis a végrehajtási rendszer gyenge és könnyen kijátszható, ez óhatatlanul a bírósági határozatok lebecsüléséhez, jogbizonytalansághoz, a jogtudat romlásához, a jogállamiság sérelméhez vezet. Az ilyen veszély leküzdése nyilvánvalóan mind állampolgári, mind társadalmi, mind pedig állami szempontból alkotmányos érdek. A bírósági ítéletek és más bírósági határozatok végrehajtásakor nem lehet ugyanis feltételezni, hogy az adós először akkor szerezne tudomást a követelésről, amikor a végrehajtó a lakásán megjelenik. A tipikus esetben az adós már a keresetlevél (fizetési meghagyás) kézbesítése során értesül a vele szemben fennálló követelésről. A bírósági eljárásban részt vehet, védekezhet, bizonyítási indítványt terjeszthet elő stb. Az adósnak módjában áll az önkéntes teljesítés is. Ha mégsem teljesít, kiszolgáltatottnak, ártatlannak, emberi méltóságában sértett személynek semmiképpen nem lehet őt tekinteni. Sőt kifejezetten hitelezővédelmi és általános jogállamisági érdeket szolgál az a rendelkezés, hogy a végrehajtó újabb, az önkéntes teljesítésre felhívó felesleges felszólítást már nem küld az adósnak, hanem megjelenik a lakásán és a követelés fejében lefoglalja ingóságait. Az alkotmányos rend védelme a végrehajtási eljárás e fázisában éppen a jogszerű kényszerintézkedések hatékony alkalmazásával érvényesül.

Az önkéntes jogkövetés hiányában kényszerítő jellegű eljárásra van tehát szükség a bíróságok és a jogvitát eldöntő más szervek határozatainak érvényre juttatásához. E *célt* szolgálja a bírósági végrehajtás is (a Vht. 1. §-a szerint a bíróságok és a jogvitát eldöntő más szervek határozatait, továbbá egyes okiratokon alapuló követeléseket bírósági végrehajtás útján, a Vht. szerint kell végrehajtani). Emellett szerepe van a közigazgatási végrehajtásnak és a közvetlen végrehajtásnak is. A magyar jogban a vagyoni végrehajtásnak ez a három útja ismeretes. A bírósági végrehajtás egyedi vagyoni végrehajtás, szemben a felszámolási eljárással, ami totális végrehajtás, tehát az adós teljes vagyonát fordítja a hitelezők követelésének kielégítésére. A személyi végrehajtás a büntetés-végrehajtás keretében történik. A végrehajtás a pénzfizetésre, illetőleg az egyéb magatartásra kötelezett [a továbbiakban: *adós* [Vht. 5. § (1) bekezdés]] személyiségi jogait csak kivételesen érintheti [Vht. 5. § (2) bekezdés]. Elsősorban tehát az adós vagyoni jogait korlátozzák, majd az adós vagyoni joga a kötelezettségének erejéig megszűnik, egyúttal e vagyont az adós kötelezettségének teljesítésére fordítják.

A bírósági végrehajtási eljárásban a legfontosabb érdekviszony, amelyre tekintettel kell lenni a jogi szabályozás és a jogalkalmazás során, a végrehajtást kérő és az adós között áll fenn. A *végrehajtást kérő* az a személy, akit a végrehajtási jog megillet, tehát a végrehajtási eljárás kezdeményezésére jogosult (a végrehajtást kérő pontos definícióját a Vht. nem adja meg). A bírósági végrehajtás során ugyanakkor más személyek is érintettek lehetnek, mint például a zálogjogosult, az árverési vevő, az adós pénzt kezelő pénzügyi intézmény vagy olyan személy, akinek az adós ingatlanára vonatkozóan az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett joga van, stb. A jogi szabályozás és a jogalkalmazás során ezeknek a személyeknek az érdekeire is tekintettel kell

lenni. Természetesen kiemelkedő szerepet játszik az eljárás lefolytatásában a bíróság, az *önálló bírósági végrehajtó és a törvényszéki végrehajtó* (a továbbiakban: végrehajtó). A végrehajtó foganatosítja ténylegesen a végrehajtási cselekményeket, így az ilyen pozíció betöltéséhez megkövetelt, a vele szemben támasztott törvényi, jogszabályi követelmények szintén garanciális jelentőségűek.

Az *adós érdekeinek* gondos figyelembe vételét indokolja mindenképpen az a tény, hogy a végrehajtási eljárás nem kontradiktórius eljárás, és nem jellemzik olyan garanciális jellegű intézmények, formák, mint a pert. A bírósági végrehajtási eljárás ugyanis polgári nemperes eljárás, bár a Vht. 9. §-a és 224. §-a szerint azokra a kérdésekre nézve, amelyeket a Vht. külön nem szabályoz, a Pp. szabályai – a polgári nemperes eljárás sajátosságaiból eredő eltérésekkel – megfelelően irányadók, szubszidiárius jelleggel alkalmazandók. A nemperes eljárások egyik sajátossága azonban éppen az például, hogy a bíróság előtt a felek meghallgatására, illetve a bizonyításra szűkebb körben kerül sor, mint a polgári perben.

Mindez, különösen a bírósági végrehajtási eljárás célja és jellege, nagy nyomatékkal támasztja alá azt, hogy a jogi szabályozásnak meg kell felelnie a jelentésem korábbi részében ismertetett alkotmányos követelményeknek, a jogbiztonság elvének, a tisztességes eljáráshoz való jog követelményének (beleértve a jogorvoslathoz való jogot). A bírósági végrehajtási eljárás 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.

A bírósági végrehajtási eljárás során figyelemmel kell *lenni az arányosság és a fokozatosság követelményére*. Ez a végrehajtás kérő és az adós közötti érdekviszony szabályozása: a végrehajtást kérő *rendelkezési elvének* érvényesülését, valamint az adós védelmét megfelelő arányú szabályokkal kell biztosítani. Így – a nagyobb sérelem okozásának tilalma alapján – korlátozandó a végrehajtást kérőnek a Vht. 8. § (1) bekezdésében biztosított rendelkezési joga, mely szerint a Vht. keretei között a végrehajtást kérő rendelkezésétől függ, hogy az adós milyen jellegű vagyontárgyából kívánja követelésének végrehajtását. Ezt a rendelkezési jogot maga a Vht. korlátozza az arányosság és fokozatosság elvének deklarálásával, másrészt a bíróság is eltérhet a végrehajtást kérő rendelkezésétől az adós érdekében a végrehajtási kényszer arányos, illetőleg fokozatos alkalmazása céljából [Vht. 8. § (2) bekezdés].

Az arányosság és a fokozatosság elve szerint a bírósági végrehajtás során a pénzkövetelést elsősorban a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, az adós rendelkezése alatt álló összegből, illetőleg az adós munkabéréből, illetményéből, munkadíjából, a munkaviszonyon, közfoglalkoztatási jogviszonyon, munkaviszony jellegű szövetkezeti jogviszonyon, közszolgálati és közalkalmazotti jogviszonyon, szolgálati viszonyon, társadalombiztosítási jogviszonyon alapuló járandóságából, valamint a munkából eredő egyéb rendszeres, időszakonként visszatérően kapott díjazásából, juttatásából, követeléséből (a továbbiakban együtt: munkabéréből) kell behajtani [Vht. 7. § (1) bekezdés]. Ha azonban 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 lefoglalt ingatlant azonban csak akkor lehet értékesíteni, ha a követelés az adós egyéb vagyontárgyaiból nincs teljesen fedezve, vagy csak aránytalanul hosszú idő múlva elégíthető ki [Vht. 7. § (2) bekezdés].

Ezek a szabályok olyan alapvető és rugalmasan kezelendő elvet fogalmaznak meg, amelyet az eljáró önálló bírósági végrehajtónak és törvényszéki végrehajtónak a lehető legjobb módon, az adott ügy sajátosságainak megfelelő önálló mérlegeléssel kell alkalmaznia a gyakorlatban.

### *3.2. A végrehajtó kapcsolattartása az eljárásban részt vevő személyekkel (tájékoztatás, ügyfélfogadás)*

A bírósági végrehajtási eljárás folyamán a végrehajtó és az eljárásban részt vevő személyek közötti kapcsolattartás történhet az eljárás során keletkezett okiratok postai, meghatározott esetekben elektronikus, illetőleg helyszíni eljárás alkalmával személyes kézbesítésével. Ezekre vonatkozóan a Vht. részletes szabályozást állapít meg, bizonyos esetekben az adott okirat tartalmának részletes meghatározásával (mint például a Vht. 35. §-a a jegyzőkönyv tartalmáról, a Vht. 152. §-a alapján az ingatlan-árverésről készült árverési jegyzőkönyv további tartalmáról). Megjegyzendő, hogy a Vht. nem tartalmaz előírást arra, hogy a rendelkezésre álló általános jogorvoslati eszközről, a végrehajtási kifogásról szóló figyelmeztetést minden esetben tartalmaznia kellene a végrehajtási cselekményről kiállított okiratnak. (A Vht. 217. §-a alapján a végrehajtónak a végrehajtási eljárás szabályait és a végrehajtási kifogást előterjesztő jogát vagy jogos érdekét lényegesen sértő intézkedése, illetőleg intézkedésének elmulasztása ellen a fél vagy más érdekelt végrehajtási kifogást terjeszthet elő a végrehajtást foganatosító bírósághoz. E § alkalmazásában a végrehajtási eljárás szabályainak lényeges megsértése az olyan jogszabálysértés, amelynek a végrehajtási eljárás lefolytatására érdemi kihatása volt.)

A bírósági végrehajtási eljárás ismertett céljából és jellegéből fakadóan azonban mellőzhetetlen a végrehajtó és az eljárásban részt vevő személyek (különösen a végrehajtást kérő és az adós) közötti személyes és telefonos kapcsolattartás.

A Vht. 9. §-a szerint azokra a kérdésekre nézve, amelyeket a Vht. külön nem szabályoz, a Pp. szabályai – a polgári nemperes eljárás sajátosságaiból eredő eltérésekkel – megfelelően irányadók, szubszidiárius jelleggel alkalmazandók. Így a Pp. által meghatározott alapelvek is érvényesülnek a bírósági végrehajtási eljárásban, a Vht. szabályainak értelmezése és alkalmazása ezekkel az alapelvekkel összhangban történhet.

Így megfelelő módon tekintettel kell lenni a Pp. 8. § (1) bekezdésére, amely szerint a bíróság (bírósági végrehajtási eljárásban a végrehajtó) köteles biztosítani, hogy a felek és a per (eljárás) többi résztvevője jogaikat rendeltetésszerűen gyakorolják és perbeli (eljárási) kötelességeiknek eleget tegyenek. A Pp. 3. § (6) bekezdése szerint a bíróság (bírósági végrehajtási eljárásban a végrehajtó) köteles gondoskodni arról, hogy a felek minden, az eljárás során előterjesztett kérelmet, jognyilatkozatot, valamint a bírósághoz (végrehajtóhoz) benyújtott okiratot megismerhessenek és azokra – törvényben előírt időn belül – nyilatkozhassanak. Természetesen ezek az alapelvek a bírósági végrehajtási eljárás sajátosságai szerint érvényesítendőek. A Pp. 7. §-a alapján pedig az eljáró végrehajtót tájékoztatási kötelezettség terheli a végrehajtási eljárásban részt vevő személyek vonatkozásában, annak érdekében, hogy ők eljárási jogaikat és kötelezettségeiket gyakorolni tudják.

A Vht. számos esetben ír elő együttműködési kötelezettséget a végrehajtóval, mind a végrehajtást kérő, mind az adós tekintetében. Így például a Vht. 40. § (1) bekezdése alapján a

végrehajtást kérő köteles a végrehajtandó követelés megszűnését és csökkenését haladéktalanul bejelenteni a végrehajtónak. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése alapján a végrehajtást kérő felelős a bejelentés elmulasztásából eredő költségért és kárért. Az adós jogállásánál fogva számos esetben köteles együttműködésre a bírósági végrehajtási eljárásban, így például a Vht. 43. § (1) bekezdése alapján a végrehajtás során a végrehajtó megtekintheti és átvizsgálhatja az adós lakását és egyéb helyiségét, bármely vagyontárgyát, gazdasági tevékenységével kapcsolatos iratait. Ezt az adós tűrni köteles, ellenkező esetben szankciókra számíthat (Vht. 45. §, Vht. 45/A. §). A Vht. 52/A. § (1) bekezdése szerint a végrehajtó a természetes személy adós kérelmére – az adótartozás és az adók módjára behajtandó köztartozás kivételével – megállapíthatja a pénztartozás részletekben történő teljesítésének feltételeit, ha az adós vagyontárgyainak felkutatása és lefoglalása iránt intézkedett, és az adós a végrehajtandó követelés egy részét már megfizette. A végrehajtó a végrehajtás alá vonható vagyontárggyal nem rendelkező adóst is tájékoztatja a részletfizetés lehetőségéről és feltételeiről. *Mindezekben az esetekben szükséges és kívánatos lehet a telefonon, telefaxon és/vagy személyesen történő kapcsolatfelvétel és egyeztetés a végrehajtást kérő, az adós és a végrehajtó között.*

E példákon kívül is megilleti a tájékoztatáshoz és az iratok megismeréséhez való jog a bírósági végrehajtási eljárásban részt vevő személyeket a törvényes érdekeiket érintő körben. E jogosultság nélkül például a végrehajtást kérő nehezen tudna élni rendelkezési jogával, az adós pedig nem lenne tisztában fennálló tartozásának összegével, és nem ismerhetné meg az egyes végrehajtási cselekményekkel összefüggő kötelezettségeit.

Ugyancsak megilleti e jogosultság az egyéb érintett személyeket, mint például a zálogjogosultat, a végrehajtást szenvedő adósát, a nem adós tulajdonostársakat, harmadik személyt, akinek az adós tartozása fejében lefoglalják a tulajdonát, stb.

*A bírósági végrehajtási eljárás céljánál és jellegénél fogva megköveteli, hogy az eljárással érintett személyek gyorsan kapcsolatot létesíthessenek a végrehajtóval (annak apparátusával).*

Hasonlóan a közhatalom alapján eljáró közigazgatás működéséhez, a bírósági végrehajtási eljárás során a végrehajtó is közhatalmat gyakorol. Így mindazok a követelmények, amelyek a közigazgatás működésével összefüggésben, a közigazgatási hatósági eljárás során a hatóság ügyfélkapcsolati kötelezettségére igazak, alappal elvárhatók a végrehajtói működés során is. Az eljárás sikeréhez is hozzájárulhat, ha az eljárásban részt vevő személyek fel tudják venni rövid úton a kapcsolatot a végrehajtóval, személyesen tudnak tájékoztatást kapni jogaikról és kötelességeikről, különös tekintettel arra, ha jogi képviselő nélkül eljáró személyekről van szó. Például a személyes egyeztetés a részletfizetés feltételeiről, a személyes befizetés lehetősége, a személyes tájékozódás az értékesített ingatlanból történő kiköltözés feltételeiről, mind a végrehajtást kérő, mind az adós, mind az eljárással érintett egyéb személyek érdekeivel összhangban áll és megfelel a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjog támasztotta összetett követelményrendszernek.

*Az érintett jogalkalmazókat, jogászai hivatásrendek tagjait tömörítő szervezetek által tagjaik gyakorlati tapasztalata alapján megfogalmazott megállapítások, vélemények, jelzések, valamint a végrehajtást kérők pozíciójában megjelenő szervezetek és az adósokat képviselő civil szervezet, valamint hozzám érkezett korábbi panaszok egyező tartalma alapján a végrehajtói kapcsolattartással, ügyfélfogadással és tájékoztatással összefüggésben jelentős hiányosságok állapíthatók meg. E gyakorlati tapasztalatokon alapuló panaszok részletes bemutatása jelentésemnek a tényállás megállapításáról szóló részében történt meg.*

A Vht. V. része szól a végrehajtás szervezetéről. A Vht. 237. § (1) bekezdése alapján végrehajtó köteles a szolgálatba lépését megelőzően a kamara elnökének, illetve az általa kijelölt



személynek bemutatni a bélyegzője lenyomatát, a letéti és elszámolási számlájának nyitásáról szóló fizetésiszámla-szerződést, a felelősségbiztosítási szerződést vagy a biztosíték összegének befizetéséről szóló igazolást és *bejelenteni hivatali helyiségének címét.*

A Vht. 254/A. § szerint a végrehajtói iroda az önálló bírósági végrehajtói tevékenység végzésének elősegítésére határozatlan időre alapított, jogi személyiséggel rendelkező szervezet. A végrehajtói iroda alapítására, nyilvántartására, működésére, ellenőrzésére, megszűnésére és tagjainak felelősségére e törvényben foglalt eltérésekkel a Gt.-nek a korlátolt felelősségű társaságra vonatkozó szabályait kell alkalmazni. Végrehajtói iroda az egyszemélyes korlátolt felelősségű társaságra vonatkozó szabályok szerint nem működhet. A Vht. 254/B. §-ától 254/G. §-ig tartó részében külön szabályokat határoz meg a végrehajtói iroda vonatkozásában. A végrehajtói iroda alapításához a Kamara engedélye szükséges (alapítási engedély), az engedélyezés iránti kérelmet az alapító okirat elfogadásától számított 8 napon belül kell a kamaránál előterjeszteni, így kell eljárni az irodai tagság létesítése esetén is [Vht. 254/D. § (1) bekezdés].

Végrehajtói irodát természetes személyek vagy gazdasági társaságok alapíthatnak olyan módon, hogy az irodában a szavazati jog több mint 50%-át önálló bírósági végrehajtó tag (végrehajtó tag) gyakorolja, és vezető tisztségviselője csak végrehajtó tag lehet [Vht. 254/B. § (1) bekezdés]. Az összeférhetetlenségi és alkalmazási feltételeken, valamint az alkalmazandó korlátolt felelősségű társaságra vonatkozó általános szabályokon túl e rendelkezések azonban nem tartalmaznak részletes szabályokat arra nézve, hogy *milyen minimális tárgyi és személyi feltételekkel alapítható végrehajtói iroda.* Nem tartalmaznak e szabályok arra nézve sem rendelkezéseket, hogy milyenek kell lennie az ügyfélfogadásra kialakított helyiségnek, milyen telefonos és személyes ügyfélszolgálatot kell működtetnie az irodának, egyáltalán *mekkora az a személyi apparátus, tárgyi felszereltség amellyel feltételezhetően biztosítható az eljárások ésszerű időn belüli lebonyolítása.* Mivel nem egyszerűen gazdasági vállalkozási tevékenységgől van szó, amely nyereség szerzésére törekszik, hanem közhatalom gyakorlására adott állami felhatalmazás birtokában végzett tevékenységről, részletesebb garanciális előírások szükségesek. Különösen, ha tekintetbe vesszük, hogy például pénzügyi intézmények működésére részletes állami szabályok vonatkoznak, melyek speciális kötelezettségeket írnak elő. Természetesen, ahol ez szükséges, az informatikai alkalmazások előírásával összhangban a jogi szabályozás meghatározta az ehhez szükséges informatikai követelményeket is, ez azonban pusztán a technikai követelményekre van közvetlen hatással.

A Rendelet tartalmaz a végrehajtó eljárására nézve ügyviteli, ügykezelési, ügyfélkapcsolati és ügyfélfogadási szabályokat.

A Rendelet 40. §-a szerint a végrehajtási ügyről a feleknek, képviselőiknek és annak lehet felvilágosítást adni, aki a jogi érdekét az ügyben igazolta. Ha jogszabály a végrehajtási ügy irataiban szereplő adatok megismerhetőségét korlátozza, ezekről csak a jogszabályban meghatározott személy vagy szervezet részére adható felvilágosítás. A felvilágosítást kérő személy köteles igazolni személyazonosságát és képviselői jogosultságát. A felvilágosításra jogosult személy – a költségek megtérítése fejében és az átvétel igazolása mellett – az iratokból másolatot kérhet.

A Rendelet 42. §-a szerint a végrehajtó a hivatalos tevékenységét – a helyszíni eljárási cselekmények kivételével – az irodájában végzi, a végrehajtási ügyek iratait és e rendeletben szabályozott nyilvántartásokat a titoktartási kötelezettség megtartásával az irodájában köteles tartani. A titoktartási kötelezettség alóli felmentést a felügyelő szerv adja meg. A törvényszéki végrehajtó által intézett végrehajtási ügyek iratait a törvényszék elnöke által kijelölt kezelőiroda kezeli. *Az irodát úgy kell kialakítani, hogy a felek fogadására is alkalmas legyen.* Az önálló

bírósági végrehajtó a székhelyén külön irodát tarthat fenn a végrehajtói kézbesítési ügyek intézésére (a továbbiakban: kézbesítési iroda). A kézbesítési irodára az irodára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni; a kézbesítési iroda – függetlenül az iroda fenntartásának módjától – másik önálló bírósági végrehajtóval közösen is működtethető.

A Rendelet 43. § alapján *az önálló bírósági végrehajtó hetente legalább egy munkanapon köteles ügyfelfogadást tartani oly módon, hogy az legalább hat óra időtartamú legyen. A végrehajtó az ügyfelfogadás idején személyesen – vagy felvilágosítás adására jogosult alkalmazottja útján – köteles irodájában a felek és más érdekeltek rendelkezésére állni.* Az önálló bírósági végrehajtó a felfogadásának rendjét és idejét a felügyelő szerv egyetértésével maga állapítja meg. A végrehajtói kézbesítésre szánt iratok címzettek által történő átvételének céljából hetente legalább két munkanapon kell ügyfelfogadást tartani oly módon, hogy az egy munkanapon legalább tíz óra időtartamú legyen és négy óra időtartamban 16 óra utáni időszakra essen (meghosszabbított ügyfelfogadás). A meghosszabbított ügyfelfogadás napját a kamara meghatározhatja. A törvényszéki végrehajtó felfogadására megfelelően alkalmazni kell a bírósági felfogadásra vonatkozó rendelkezéseket is. A felfogadásról szóló tájékoztatást a járásbírószágon, törvényszéken, közigazgatási és munkaügyi bíróságon ki kell függeszteni, önálló bírósági végrehajtó esetében kamarai honlapon közzé kell tenni.

A Rendelet 23. § (1) bekezdése szerint a végrehajtó az egyes végrehajtási cselekményeket az ügyek érkezésének sorrendjében köteles teljesíteni. A Rendelet 23. § (2) bekezdése alapján soron kívül kell teljesíteni minden végrehajtási cselekményt, ha *a) tartásdíjat vagy munkabért kell behajtani, b) biztosítási intézkedést kell végrehajtani, c) a felügyelő szerv az ügy soron kívüli elintézését rendelte el.*

A Rendelet is tartalmaz informatikai, technikai előírásokat, ahogy ezt fentebb már jeleztem. Például a Rendelet 46. §-a szerint a Rendeletben felsorolt szervek és személyek az ügyviteli és pénzkezelési tevékenységüket számítógépes ügyvitel alkalmazásával végzik. A számítógépes ügyvitel és pénzkezelés során gondoskodni kell a titokvédelem és adatvédelem követelményeinek megtartásáról. A számítógépen tárolt adatokat naponta 2 példányban számítástechnikai adathordozóra kell menteni, és a 2 példányt egymástól elkülönítve, az adatok eredeti tárolási helyétől eltérő helyeken kell tárolni. A végrehajtó köteles biztosítani az elektronikus árverési rendszer és az ügyelosztási program használatának technikai feltételeit: rendelkeznie kell az informatikai alkalmazás felhasználói használatához szükséges számítógéppel, internet-hozzáféréssel és elektronikus levelek fogadására szolgáló elektronikus levélcímmel. Az elektronikus levélcímét a végrehajtó a hivatalba lépését megelőzően bejelenti a kamarának. Ezek a szabályok azonban csak egy szeletét érintik a végrehajtói iroda működésének (ugyanúgy, ahogy a Vht. hasonló rendelkezései). Ennél sokkal részletesebb és pontosabb előírásokra van szükség a közhatalmi jogkört gyakorló végrehajtó irodája működésének vonatkozásában (például: alkalmazottak minimális létszáma, törzstőke meghatározása, a székhelyként szolgáló irodával szembeni pontos követelmények, személyes ügyfelfogadásra szolgáló helyiség pontos paramétereinek megadása, stb.). Ebben a tekintetben hasznos példaként szolgálhat a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének 14/2012. (XII. 13.) számú ajánlása a követeléskezelők számára a követeléskezelési gyakorlatuk során elvárt fogyasztóvédelmi elvekről.

A jogi szabályozás a telefonon történő tájékoztatásról nem rendelkezik, ezt a Rendelet 40. §-ának szabályai megnehezítik, pedig a bírósági végrehajtási eljárás célja és jellege álláspontom szerint megkövetelné ennek a lehetőségnek a szabályozott biztosítását is a tisztességes eljáráshoz való jog követelményeire figyelemmel.

A Vht. 2013. augusztus 1. napjától elektronikus közhiteles nyilvántartást vezetését írja elő

az önálló bírósági végrehajtók által intézett bírósági és közigazgatási végrehajtási ügyekről (a Vht. 2013. augusztus hó 1. napjától hatályos 253/E. §-a alapján). Az erre szolgáló informatikai alkalmazás működtetését és a nyilvántartásból az adatszolgáltatást a törvény alapján a Kamara végzi. A Vht. felhatalmazást ad az igazságügyért felelős miniszter számára, hogy az ügynyilvántartás vezetésére vonatkozó szabályokat, továbbá – az adópolitikáért felelős miniszterrel egyetértésben – a végrehajtási ügyekről vezetett nyilvántartás adatairól szóló tanúsítvány kiállításért járó költségtérítés összegére és megfizetésére vonatkozó részletes szabályokat rendeletben állapítsa meg. A Vht. 2013. augusztus 1. napján hatályba lépő szabályai annak érdekében alkották újra a végrehajtási ügyekről vezetett nyilvántartással kapcsolatos rendelkezéseket, hogy abból több adat legyen megismerhető, valamint, hogy ne csak a gazdálkodó szervezetekre vonatkozóan lehessen adatot kérni, hanem egyéb jogalanyok végrehajtási ügyeiről is. A nyilvántartás alapján kiállítható tanúsítvány alapvetően három féle lehet. Az kérelemre igazolhatja – természetes személy esetében csak saját kérelmére, míg gazdálkodó szervezetek esetében a cél és a jogi érdek megjelölése esetén más személy kérelmére is kiadhatóan – a nyilvántartásban adósként nem szereplés tényét, valamint azt is, hogy egy megjelölt időtartamban (pl. öt éven belül) nem tartalmaz a nyilvántartás a jogalanyra nézve végrehajtási eljárást vagy behajthatatlanság miatt szünetelő végrehajtási eljárást, továbbá általában a nyilvántartásban szereplő egyes adatokat.

A végrehajtási ügynyilvántartás kialakításának és adatairól a tanúsítvány kiadásának az az egyik célja, hogy a végrehajtási ügyeknek a forgalombiztonság és a teljesítőképesség megítélése szempontjából releváns adatai könnyen és gyorsan, központilag elérhetőek legyenek. Az ügyfelek ezáltal valamennyi olyan élethelyzetben kérhetik a tanúsítvány kiállítását, amikor annak igazolása szükséges, hogy nem állnak végrehajtás alatt vagy velük szemben nincs behajthatatlan tartozás. Másik oldalról a tanúsítvány adatait megismerő személyek, hatóságok szervezetek stb. megalapozottabb döntést hozhatnak arról, hogy kivel kívánnak szerződéses vagy egyéb jogviszonyba lépni. A tanúsítvány beszerzését a jogszabályok nem teszik kötelezővé, a gyakorlati igényekhez igazodóan kerülhet sor annak igénylésére (amennyiben tehát arra az érintett személynek szüksége van). A tanúsítványkiadás intézménye ezáltal hozzájárul a forgalombiztonság erősödéséhez, a körbetartozások kialakulásának és a késedelmes fizetéseknek a megelőzéséhez.

A másik közpolitikai cél, hogy a végrehajtási ügyeket átláthatóan, időszerűen intézhessék a pontos és egységes ügynyilvántartások segítségével, a központi ügynyilvántartás pedig megfelelően segítse a végrehajtási ügyek nyomkövetését, a statisztikai adatok gyűjtését és a végrehajtói munka ellenőrzését, felügyeletét. Ez az átláthatóság egyrészt megvalósul a központi ügynyilvántartás adatbázisának felhasználásával, másrészt a végrehajtók egyedi ügynyilvántartásainak pontos vezetésével, ügyviteli feladatellátásával. Annak érdekében, hogy biztosítható legyen az, hogy a végrehajtói szervezet valamennyi tagja egységes módon tudjon eleget tenni a számítógépes ügyintézés jogszabályi követelményeinek, központilag rendszeresített, térítésmentesen biztosított ügyviteli program alkalmazását írja elő a jogi szabályozás az egyéb igazságügyi szerveknél alkalmazott megoldásokhoz hasonlóan.

Kiegészülnek a felvilágosítás adás szabályait is: a végrehajtó a végrehajtást kérő részére – kérelmére – írásbeli tájékoztatást adhat arról, hogy a végrehajtási ügyben milyen végrehajtói intézkedések történtek, mikor került rájuk sor, továbbá arról, hogy az intézkedés eredményre vezetett-e. A tájékoztatást az ügynyilvántartás adataiból automatizáltan lehet, illetve kell előállítani, ez lehetővé teszi, hogy a tájékoztatás megadására három munkanapon belül sor kerülhessen.

A minderre vonatkozó rendeleti szintű szabályozás elfogadása folyamatban van.

A jelentésem tényállást megállapító részében idézett gyakorlati tapasztalatokat egybe vetve az idézett jogi szabályozással, megállapítható, hogy *a végrehajtói ügyfélfogadás, kapcsolattartás jogi szabályozása nem elégíti ki a jelentésemben bemutatott alkotmányos követelményeket, különös tekintettel arra, hogy a végrehajtói iroda felállításával szemben komoly személyi és infrastrukturális követelményeket – az informatikai követelményeket leszámítva – nem állapít meg jogszabály.*

A félfogadásra előírt szabályok nem támasztanak komoly követelményeket a végrehajtókkal szemben, holott a végrehajtási ügyek nagy száma és az összességében jelentős ügyérték ezt mindenképpen indokoltá tenné. Figyelemmel arra is, hogy gyakran jogban járatlan személyek vannak az adósi és a végrehajtást kérői pozícióban is, mindenképpen szükséges lenne megfelelő infrastrukturális követelmények pontos előírásával biztosítani a személyes kapcsolattartás lehetőségét is, és megfelelő körben a telefonos kapcsolattartás lehetőségét is indokolt lenne előírni, hasonlóan a közigazgatási szervezetrendszerrel szemben támasztott követelményekhez. *Ez biztosíthatja a Pp. alapelveinek és végső soron az alkotmányos alapelvek és alkotmányos alapjogok érvényesülését.*

Megítélésem szerint a bírósági végrehajtásra vonatkozó összetett és bonyolult szabályozás még a jogászai végzettséggel rendelkező személyek számára is nehezen áttekinthető, még inkább igaz ez az ilyen végzettséggel nem rendelkező, jogban járatlan személyekre nézve. Így a megfelelő tájékoztatás elengedhetetlen, amelyet azonban – részben éppen a bonyolult szabályozás miatt – gyakran csak szóban lehet megfelelő módon megadni. A végrehajtás célja és jellege ezt különösen indokoltá teszi.

Mindennek érdekében pontosabb és részletesebb jogi szabályozásra van szükség. Például tisztázandó jogszabályi szinten, hogy mi értendő azon, hogy *„a végrehajtói irodát úgy kell kialakítani, hogy a felek fogadására is alkalmas legyen”*. Valamint szélesíteni kell a jogszabályban előírt személyes ügyfélfogadás lehetőségét (gyakoriságát, időtartamát).

Álláspontom szerint figyelembe kell venni a Magyar Bankszövetség vonatkozó javaslatát, amely szerint egységesített ügyfélfogadási rend kialakítására lenne szükség, külön ügyfélfogadási és külön rendelkezésre állási idő biztosításának bevezetésével. Ennek érdekében az önálló bírósági végrehajtó ügyfélfogadásával kapcsolatosan a Rendelet módosítására kellene sort keríteni.

Az elektronikus közhiteles nyilvántartásra, tanúsítványok kiállítására és a végrehajtást kérő tájékoztatói lehetőségeinek bővítése mindenképpen pozitív jogalkotó lépés, de csak rész megoldást jelent, az előzőekben ismertetett problémákra nem nyújt megoldást, a további hiányosságokat, pontatlanságokat rendszerszinten nem orvosolja.

Bármennyire is közhatalom gyakorlásáról, az állami kényszer alkalmazásáról van szó, az eljárás célja az eredményesség, amely szerint a cél az, hogy a követelés minél nagyobb arányban megtérüljön. Ezt pedig a hatékony kommunikáció elősegítheti, mely akár részletfizetési egyezség létrehozására is irányulhat. A megfelelő kommunikáció, tájékoztatás, információhoz jutás a végrehajtást kérő érdeke is, hiszen így tudja megállapítani, hogy egyáltalán megéri-e számára a bírósági végrehajtási eljárás folytatása, hiszen annak költségét sikertelen behajtás esetén ő viseli. Míg az adós tájékoztatása a bírósági végrehajtási eljárás lehetséges kimeneteleiről elősegítheti akár az önkéntes teljesítés megvalósulását is. Ebben a vonatkozásban a bírósági végrehajtási eljárásra is igaz, ami a közigazgatási hatóságok eljárására: ilyen értelemben „szolgáltatásról” van szó. Különösen igaz ez azért, mert tulajdonképpen magántevékenységről van szó közhatalom birtokában. Az önálló bírósági végrehajtók saját haszonra dolgoznak, de ehhez az állam közhatalmi jogkörét veszik igénybe, az állami kényszert használják fel.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a gyakorlati tapasztalatok szerint, valamint az*

*alkotmányos követelményekkel összevetve a hatályos jogi szabályozás a bírósági végrehajtási eljárás során a végrehajtó és az eljárásban részt vevő személyek közötti kapcsolattartás, a végrehajtói ügyfélfogadás, telefonos tájékoztatás, ügyintézés, összességében a végrehajtói iroda személyi és tárgyi, infrastrukturális minimumfeltételei tekintetében nem megfelelő, hiányos és pontatlan. A hatályos jogi szabályozás és az arra épülő gyakorlat a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz.*

### **Intézkedéseim**

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy az egyes alkotmányos jogok érvényesülése érdekében intézkedjen a jelentésben feltárt visszásságok orvosolására. Ennek érdekében vizsgálja felül a Vht. és a Rendelet vonatkozó szabályait, gondoskodjon a szükséges jogszabály-módosítások, új jogszabályi rendelkezések kidolgozásáról, elfogadásáról, illetve előterjesztéséről. A felülvizsgálat terjedjen ki a végrehajtók, különösen az önálló bírósági végrehajtók ügyfélfogadására, telefonos elérhetőségére, tájékoztatás adására, személyes és telefonos ügyintézésére, a bírósági végrehajtási eljárásban érintett személyekkel való kapcsolatfelvételére és kapcsolattartására, valamint a végrehajtói iroda személyi és tárgyi, infrastrukturális minimumfeltételeire vonatkozó jogi szabályozásra is.

Budapest, 2013. május

Prof. Dr. Szabó Máté sk

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-210/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Dezső Adrienn  
dr. Juhász Zoltán

### **Az eljárás megindulása**

Az elmúlt években beérkezett panaszok, valamint a jogászi hivatásrendek képviselői által tett jelzések alapján Hivatalomban fél évig tartó tematikus, átfogó vizsgálatot indítottam, amely a bírósági végrehajtás rendszerét érinti. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam a jogállamiság és a jogbiztonság elve, a tisztességes eljáráshoz való jog (beleértve a jogorvoslathoz való jogot), valamint a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja miatt.

Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 18. §-a, illetve 21. §-a (1) bekezdésének a) pontja és (2) bekezdése, valamint 26. §-a (1) és (2) bekezdései alapján megkerestem érintett, releváns adatokkal, gyakorlati tapasztalatokkal és információkkal rendelkező jogalkalmazó szerveket: Kúria, Magyar Ügyvédi Kamara, Bankszövetség, TIGÁZ Zrt, Budapesti Elektromos Művek Nyrt, Magyar Biztosítók Szövetsége. További szervezetek és személyek közvetlen megkeresés nélkül fejtették ki szakmai álláspontjukat, illetve bocsátottak rendelkezésemre adatokat (például: Magyar Követeléskezelők és Üzleti Információt Szolgáltatók Szövetsége, Hiteles Mozgalom Bírósági- és Végrehajtási Eljárásokat Elemző Munkacsoport). Az így rendelkezésemre álló adatok és információk elemzése alapján feltett kérdésekkel kerestem meg a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamarát (a továbbiakban: Kamara) és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot (a továbbiakban: Minisztérium).

## **Érintett alapvető jogok**

- *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 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.”)
- *Tulajdonhoz való jog* (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés: Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.)

## **Alkalmazott jogszabályok**

- a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (továbbiakban: Vht.)
- a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (továbbiakban: Csődtörvény)

## **Megállapított tényállás**

A tematikus vizsgálat során megkeresett szervek az alábbiakról tájékoztattak a bírósági végrehajtás akadályaitól kapcsolatosan.

A Kamara válaszelevelében kifejtette, hogy a jelenleg szolgálatot teljesítő mintegy 200 önálló bírósági végrehajtó a bírósági (hatósági) határozatok állami kényszer útján történő érvényesítése során 43-46%-os hatékonysággal jár el, ami mind Magyarországon, mind külföldi viszonylatban kiemelkedőnek mondható. A Kamara elnökének álláspontja szerint, a bírósági végrehajtás jelenleg megvalósítja az Alaptörvény által is jogbiztonság érvényesülése tárgyában megfogalmazottakat, a bírósági (hatósági) határozatokat hatékonyan hajtja végre. A hatékonysági mutatók további növekedésének, illetve a zökkenőmentesebb végrehajtás megvalósíthatóságának akadályát elsősorban a jogszabályok közötti inkoherenciájában látja a Kamara elnöke (pl.: közigazgatási végrehajtás és a bírósági végrehajtás közötti viszony; devizaadósok megmentésére létrehozott különböző szintű jogszabályok és a bírósági végrehajtásról szóló törvény és ehhez kapcsolódó jogszabályok inkoherenciája). Továbbá a hatékonyságot nagyban csökkentő oknak tekinti, hogy különböző politikai megfontolásból nem kellő alaposággal, átgondoltsággal tett egyes nyilatkozatok, melyek akár – szélsőséges esetben – az önkéntes teljesítést, ezzel együtt a jogkövető magatartást annulálják, jelentős károkat okoz mind a nemzetgazdaságban, mind a bírósági határozatok hatékony érvényesítésével felmerülő alkotmányos értékekben. A végrehajtási eljárások hosszára vonatkozóan tájékoztatott, hogy az eljárások döntő többségében az elrendelést követő 1 éven belül befejeződnek. Hangsúlyozta, hogy az eljárás határidejét elnyújtó eljárási cselekmények hatására (pl. jogorvoslati kérelmek) számos alkalommal elhúzódik a végrehajtás, ugyanakkor az eljárás elhúzódása csak nagyon kis hányadban róható fel a végrehajtónak.

A végrehajtói letéti számlával kapcsolatosan a Kamara elnöke jelezte, hogy a végrehajtónak jogszabály által meghatározott kötelezettsége a letéti számla nyitása a Vht. 237.§-a alapján. A letéti számlára érkezett összegeket a törvényi előírásoknak megfelelően kell vezetni, illetőleg a letéti számlán megjelenő pénzeszközöket kezelni. A Rendelet 48.§ (1) bekezdése egyértelműen előírja, hogy a követelés teljesítése céljából befolyt összegeket letéti számlán, a

végrehajtó vagyontól elkülönítve kell kezelni. A letéti számlákon elhelyezett pénzeszköz teljesítésként érkezik, tehát letétként viselkedik, a letétekre vonatkozó polgári jogi szabályok szerint a végrehajtó azt nem használhatja, más őrizetébe nem adhatja, és természetesen a letétre érkezett összeg nem a végrehajtó tulajdona. A letéti számlán megjelenő összegek után a Vht. 237. § (4) bekezdése szerint a végrehajtó kamatot nem fizet, ugyanakkor e bekezdés kimondja, hogy őrzési díjat illetve költséget sem számíthat fel. A letéti számlákhoz nem csak kamatok, hanem költségek is tartoznak. A letéti számlán kezelt összeg után járó, mondhatni minimális kamatösszeg sok esetben arra sem elegendő, hogy a letéti számla költségeit fedezze.

A csődeljárás, illetve a felszámolási eljárás, valamint a végrehajtási eljárás szabályozása a Kamara elnökének álláspontja szerint sem teljeskörű, és meglehetősen hiányos. Több esetben tapasztalták a végrehajtók, hogy a felszámolási eljárás megindítását követően a kijelölt felszámoló megkereste a bírósági végrehajtót, hogy a végrehajtó az eljárásában lefoglalt adósi vagyontárgyakat oldja fel a foglalás alól. A Csődtörvény úgy rendelkezik, hogy mind az ingatlan, mind az elidegenítési és terheli joggal terhelt vagyontárgy (ingóságok) esetén a foglalás (végrehajtási jog) a felszámolás kezdő időpontjában megszűnik. Ennek alapján a végrehajtó nem tehet – és nem is kell tennie – eljárási cselekményeket azok feloldására. A Kamara elnöke jelezte, hogy sem a végrehajtó, sem a kamara nem rendelkezik olyan elektronikus rendszerrel, ami jelezné, ha egy felszámolási eljárás megindul egy olyan adóssal szemben aki ellen végrehajtást folytatnak.

A végrehajtó autentikációs kártyája segítségével kapcsolatot tud teremteni az elektronikus cégszolgálattal, ahol naprakész információkat szerez a végrehajtás alatt álló cégek adatairól és a bennük bekövetkezett változásokról.

A *Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium* válaszelevele a jelentés kiadásáig nem érkezett meg, telefonon történő sürgetésre azt a tájékoztatást adták, hogy megkereséssel érintett jogszabályok felülvizsgálata folyamatban van, erre tekintettel a módosítások után kívánnak részletes választ adni.

A *Kúria* elnökének tájékoztatása szerint a hatékony bírósági végrehajtás akadályai között kiemelt szerepe van a végrehajtási eljárás magas költségeinek. Az elnök hangsúlyozta, hogy a végrehajtási eljárás várható költségei közül nem a végrehajtás illetve gátolja a végrehajtás kezdeményezését, mert az illeték a lehető legalacsonyabb mértékű, illetve összegű. A végrehajtási költség döntő részét a bírósági végrehajtók költsége teszi ki, amelynek összege és előlegezése viszont aránytalan terhet ró a végrehajtást kérőkre, és végső soron az adósokra. Véleménye szerint a végrehajtók költségének terén a jogi szabályozás elsősorban a bírósági végrehajtói díjszabásról szóló 14/1994.(IX.8.) IM rendelet alapvető változtatására lenne szükség. Válaszában jelezte, hogy az első és a második világháború közötti időszakban a bírósági végrehajtó eljárási díjra, illetve napidíjra, továbbá kézbesítési díjra, fuvardíjra, az irodai munkálatokért járó díjra tarthatott igényt, amelyeknek előlegezése eljárási cselekményenként történt meg. A korábbi szabályozás évszázados tapasztalat eredménye, amelyet álláspontja szerint kár lenne figyelmen kívül hagyni. A mai életviszonyok között is alkalmazható lenne az a megoldás, amely szerint a végrehajtást kérő az egyes eljárási eseményeket megelőzően, illetve a végrehajtási eljárás egyes összefüggő cselekményeinek (pl. az adott időpontra kitűzött ingatlanárverés körébe tartozó cselekményeknek) az elvégzése előtt – tehát ütemezetten – előlegezné a végrehajtó költségét, az előlegezett költség nagysága pedig az adott cselekményhez igazodó mértékű, tételesen meghatározott lenne. Eszerint a végrehajtó rendeletben meghatározott összegű munkadíj és a várható készkiadás előlegezésére tarthatna igényt az adós vagyontárgyának felderítéséért. Az adós vagyontárgyaitól és a végrehajtást kérő foglalásra vonatkozó kérelmétől függően a végrehajtó újabb munkadíj (és készkiadás) előlegezését kérhetné a végrehajtást kérőtől

a vagyontárgyak lefoglalásáért, a későbbiekben pedig az árverés lebonyolításáért, sikertelen árverés esetén az újabb árverésért, stb. Az eljárás előrehaladásának függvényében, szakaszonként előlegezett munkadíjon és készkiadásokon túl végül a végrehajtó igényt tarthatna a végrehajtás eredményességének arányában, ekkor már a behatott összeg %-ában meghatározott összegű jutalékra. A felvázolt megoldás előnye, hogy az eljárás kezdetén nem ró aránytalanul magas, ugyanakkor bizonytalan megtérülésű költségterhet a végrehajtást kérőre. Emellett mindvégig a végrehajtást kérő kezében marad a végrehajtási eljárás irányításának lehetősége: a rendelkezésére álló adatok alapján fel tudja mérni a kilátásait, a végrehajtás várható eredményességét, és ezek ismeretében rajta áll annak eldöntése, hogy kívánja-e az eljárás továbbfolytatását, megéri-e számára a soron következő eljárási cselekmény költségének finanszírozása. Ez a megoldás amiatt is kedvező a végrehajtást kérő számára, mert mindvégig fenntartja a végrehajtó érdekeltségét a végrehajtás sikerességében, és mivel cselekményenként vagy fázisonként hozzájut az aktuális költségéhez, teljesül az a követelmény is, hogy a végrehajtó munkadíja az elvégzett munkával arányos legyen, amely ugyanakkor azt is jelenti, hogy a végrehajtó is hozzájut az elvégzett munka díjához. Az egyes munkadíjak összegének helyes meghatározása esetén (amelyet az igazságügyért felelős miniszter rendelete tartalmazna) az eljárás során felszámítható összes munkadíj nem lenne több, mint a jelenlegi összes munkadíj, így az említett megoldás az adósra sem róna indokolatlan terhet.

A Kúria álláspontja, hogy a végrehajtási eljárás törvényben előírt, módosított határidők kellőképpen szigorúak, további határidők beiktatása vagy a határidők további szigorítása nem látszik szükségesnek az eljárás hatékonyságának növelése érdekében. Ugyanakkor jelezte azt is, hogy a jelenleg hatályos rendelkezések szerint a közjegyzőknek nincs lehetőségük közvetlen közjegyzői letiltás kibocsátására. Ez azzal a következménnyel jár, hogy a közjegyző akkor sem bocsáthat ki közvetlen letiltást, ha a követelést egyébként az adós munkabéréből kellene és lehetne behajtani. Minden ilyen esetben a végrehajtást kérő kénytelen végrehajtási lap kiállítását kérni a közjegyzőtől, amely számára jóval költségesebb, hiszen a végrehajtási lappal elrendelt végrehajtási eljárást a végrehajtó intézi, akinek költségét a végrehajtást kérőnek kell előlegezni.

A felszámolással eljárással kapcsolatos probléma a Kúria elnöke szerint abból fakad, hogy a felszámoló és a végrehajtó között nincs közvetlen kapcsolat, nem szereznek tudomást egymás tevékenységéről, a megtérült összeg nagyságáról és egymás eljárásnak a másik eljárásra is kiható eseményeiről, így nem is tudják elősegíteni egymás munkáját. A két eljárás között az „összekötő kapocs” a végrehajtást kérő, aki mindkét eljárásban bejelentési kötelezettség terhel abban az esetben, ha a követelése akár részben is megtérül.

A Kúria elnöke úgy véli, a Vht. 34. § (5) bekezdése is átgondolást igényel, ha a teljesítés valóban nincs összefüggésben a végrehajtási eljárással és ez bizonyítható (pl.: elkerülték egymást az egyes események és cselekmények), ilyen esetben felmerülhetne annak lehetősége, hogy a végrehajtó csökkentett összegű költségtérítésre tarthasson igényt. [34. § (5) Ha az adós a végrehajtási eljárás során a végrehajtást kérőnek fizette meg a követelés összegét, a végrehajtást kérő köteles a végrehajtási költségek kielégítéséről is gondoskodni. Ennek keretében a meg nem fizetett illetéket és az állam által előlegezett költséget, valamint a törvénytől elvárt végrehajtó helyszíni eljárása, illetve a tanú díja fejében járó költségátalányt köteles befizetni a megfelelő számlára, a végrehajtás foganatosításáért az önálló bírósági végrehajtót megillető összeget pedig köteles a végrehajtó elszámolási számlájára befizetni, illetőleg nyugta ellenében a végrehajtónak átadni. Ennek elmulasztása esetén ezen összeg megfizetéséért az adós és a végrehajtást kérő egyetemlegesen felel.]

A rendelkezés kapcsán ugyanis az a gyakorlat alakult ki, hogy ha a végrehajtási eljárás már megindult, a végrehajtó abban az esetben is igényt tarthat az díjrendelet alapján a részére járó költség teljes összegére, ha az adós részéről a teljesítés bizonyítottan nem a végrehajtási eljárás eredményeként, hanem „azon kívül” történt. További probléma, hogy a Vht. nem ad eligazítást a gyakorlati lebonyolítására: kérdés, hogy az említett esetben az adós ellen indult végrehajtás



keretében folytatható-e le a végrehajtást kérő, mint egyetemleges adóstárs elleni végrehajtás is. Ha ez nem lehetséges, akkor a végrehajtást kérő egyetemleges felelőssége miként realizálódik: a Vht. ezen rendelkezése alapján, kérelem nélkül indulhat-e ellene – külön számon – végrehajtás, vagy esetleg a végrehajtó kérésére a végrehajtást a bíróság végzéssel rendeli-e el. A részletszabályok hiánya miatt a végrehajtók az adós ellen folyó végrehajtást szokták folytatni, a költségek összegének teljes kiegyenlítéséig (amelynek következtében nem jut érvényre a végrehajtást kérő egyetemleges felelőssége).

A Kúria jelezte az is, hogy a végrehajtás elrendelése és foganatosítása során meghozott jogerős határozatok felülvizsgálatának lehetősége a Vht. hatálybalépésétől kezdődően fokozatosan csökkent, s miután a 2011. CLXXX. törvény 79. §-a 2012. március 15. napjától kezdődően hatályon kívül helyezte a Vht.219. §-át – amely megengedte az ingatlanárverést megsemmisítő végzés felülvizsgálatát – a végrehajtás foganatosítása során hozott egyetlen végzés ellen sincsen helye felülvizsgálatnak. A végrehajtás elrendelésével kapcsolatban kizárólag a külföldi határozat végrehajtási tanúsítvánnyal való ellátásáról illetve végrehajtásának elrendeléséről határozó jogerős végzés maradt felülvizsgálattal támadható az idők során. A kúria elnöke azt is megjegyezte, hogy a végrehajtás elrendelése körében nem látszik indokoltnak a felülvizsgálat lehetőségének a jelenlegitől szélesebb körű biztosítása, ugyanakkor a végrehajtás foganatosításával kapcsolatban a felülvizsgálat hiánya sérelmeket okoz. A Vht. 219. §-ának hatályon kívül helyezése kétség kívül meggyorsította a végrehajtási eljárást, hiszen a felülvizsgálati kérelem elbírálása (bár a Kúria ezeket az ügyeket soron kívül intézte) hónapokat vett igénybe, s amennyiben a Kúria hatályon kívül helyezte az ingatlanárverést megsemmisítő végzést, igen bonyolult jogi megítélésű helyzet állt elő, ha a végrehajtó időközben újabb sikeres árverést tartott. A végrehajtás foganatosításával kapcsolatos felülvizsgálat lehetőségének teljes megszűnése azonban több veszéllyel jár. A Kúria kevésbé tudja teljesíteni egyik fontos feladatát: a jogegység biztosítását, hiszen megszűnt a végrehajtási joggyakorlat országos szintű irányításának leghatékonyabb módja. A Kúriához a mai napig nagy számban érkeznek felülvizsgálati kérelem elnevezésű, illetve tartalmuk alapján annak minősülő beadványok. A jelzések szerint nem csak a felek, hanem a végrehajtási ügyeket intéző bírósági titkárok, de maguk a végrehajtók is igényelnék a Kúria iránymutatását a végrehajtási kérdésekben.

A *Magyar Ügyvédi Kamara* (a továbbiakban: *Ügyvédi Kamara*) elnöke válaszlevelében rögzíti, hogy az ügyvédek a beérkezett válaszok többségében a végrehajtói díj összegét, az azzal kapcsolatos számítási módszereket, az ügyintézés határidejét és sorrendjét kifogásolták, ugyanakkor a probléma forrásaként sokan a végrehajtók közti verseny, a végrehajtó lehetséges megválasztásának hiányát jelölték meg.

Az igazán jelentős problémát azonban mégis a végrehajtás költségeinek előlegezése, az azzal kapcsolatban kialakított végrehajtónként, régióként eltérő gyakorlat jelenti. Hasonló a helyzet a megelőlegezni kért készkiadások számításával is, amelyek maximumára nincs jogszabályi rendelkezés. A jogszabályi rendelkezések előírják, hogy a végrehajtási költségeket az adós viseli, de a végrehajtást kérő előlegezi. A végrehajtási költség megelőlegezése teljesítésének bevétele elfogadható, azonban indokolt lenne annak beérkezése után az igen rövid határidőn belüli érdemi ügyintézés. Előfordult számos olyan eset is, hogy a végrehajtó a feladataként elvégzendő cselekményeket a végrehajtást kérőre, illetve annak képviselőjére hárította (pl. tulajdoni lap beszerzése, elektronikus ingatlan árveréshez fénykép készítése, lakcím felderítése, stb). Nincs egyértelmű gyakorlat arra vonatkozóan, hogy a végrehajtást kérő az előlegezésen felül köteles-e a végrehajtási költség viselésére abban az esetben is, ha a végrehajtás teljes mértékben eredménytelen volt. A költségekre és díjelőlegre vonatkozó számítások sokszor ellenőrizhetetlenek és követhetetlenek, az alkalmazott elszámolási módszerek, nyomtatványok,

sorrendek végrehajtként eltérőek. Nagyban hozzájárulna a probléma megoldásához, ha a jogalkotó egységesítené az előleg és díjszámítás módszerét és az alkalmazott nyomtatványokat. A végrehajtó munkadíját az ügyértékhez igazodóan kellene megállapítani az eljárás kezdetén. Ennek alapján viszont a munkadíj összege nem növekedhetne, az ügyértéket pedig nem lehetne minden egyes behajtás alkalmával újra megállapítani. A gyakorlatban ennek az ellenkezője érvényesül, ami a folyamatosan növekvő járulékok miatt minden behajtási cselekmény alkalmával magasabb összeget mutat. Ez azonban odavezet, hogy a behajtott összeg legnagyobb része folyamatosan a végrehajtó díjára kerül befizetésre. A díjrendelet alapján történő „automatikus” díjazás a valós teljesítmény ellen ható tényező a Kamara elnökének álláspontja szerint. A végrehajtó felé teljesített törlesztések felvetik azt a problémát, hogy némely végrehajtó először teljes egészében a saját költségeire számolja el a teljesítést (akár letiltás esetén is), nem véve figyelembe, hogy a végrehajtást kérőnek is vannak már megfizetett költségei, amelyekre szintén igényt tarthatna arra, hogy az ő költségei is a végrehajtó költségeivel egyidőben, arányosan kerüljenek elszámolásra.

A Vht. számos esetben nem tűz adekvát határidőt a végrehajtók számára az adott eljárási cselekmény elvégzésére, így például a Vht. 47. §-ában megjelölt megkeresések megküldése sincs határidőhöz kötve. A határidők elmulasztásához pedig nem fűződik a végrehajtókat terhelő szankció és egyéb jogkövetkezmény. Nincs megfelelő szabályozás arra tekintettel, hogy a társszervek irányába kiadott megkeresésekről és az onnan kapott tájékoztatásról a végrehajtást kérőt milyen határidővel kell tájékoztatni. Sok esetben az ilyen tájékoztatás a gyakorlatban nehézkes, gyakran külön írásbeli megkeresést követően is elmarad. Indokolt lenne annak rögzítése is jogszabályi szinten, hogy a jogi képviselő tájékoztatást kapjon arról, hogy mikor, milyen végrehajtási cselekményt hajt végre a végrehajtó.

Az Ügyvédi Kamara elnöke jelezte azt is, hogy kikerült a Vht.-ből az előzetes eljárás intézménye, mely lehetővé tette, hogy a végrehajtást kérő minimális összegű költségterítés mellett a közhiteles nyilvántartások alapján információt szerezzen az adós végrehajtás alá vonható jövedelméről, vagyonáról, illetve ha az adós ellen más végrehajtó foganatosított eljárás volt folyamatban. Ezen információk birtokában a végrehajtást kérőnek módjában volt dönteni, hogy folytatni kívánja-e a végrehajtást. Jelenleg az interneten és az informális adatgyűjtésen túlmenően a végrehajtást kérők olyan hozzáférési lehetőséggel, amelynek segítségével akár 10 évig is folyó végrehajtási eljárásokban figyelemmel kísérhetnék az adós vagyon helyzetének megváltozását nem rendelkeznek, teljes egészében a végrehajtókra kénytelenek hagyatkozni és többnyire egyedüli lehetőségük, hogy a végrehajtóhoz címzett, az eljárás folytatására irányuló kérelmekkel akadályozzák meg a végrehajtási jog elévülését, ám ezzel újabb és újabb költségeket okoznak saját maguknak.

A végrehajtók pénzkezelésével kapcsolatosan az alábbiakról tájékoztatott: Sokszor merül fel az igény, hogy a végrehajtó elszámolása a befolyt pénzzel egyértelműbb, követhetőbb legyen. Mindemellett a végrehajtók gyakorlatilag ellenőrizhetetlenek mind a határidők betartásában, mind a végrehajtott összegek elszámolásában. A pénzkezelésre vonatkozóan negatívum, hogy a felosztási terv jogerőssé válását követően még nagyon hosszú idő telik el az összeg kiutalásáig, pedig akkor már az adott összeg a végrehajtást kérőt illetné, esetleges szankció kilátásba helyezése ösztönözné a végrehajtókat a határidők betartására. Indokolt lenne továbbá a végrehajtóknál ugyan jogosan elfekvő és behajtásból eredő pénzösszegek kamatainak a megosztása a hitelezők és a végrehajtó között.

A végrehajtási eljárás és a felszámolás egymáshoz való viszonya az elnök megítélése szerint is ambivalens. A gyakorlatban nincs szabályozva, hogy a végrehajtó azonnal értesüljön a felszámolást elrendelő végzés jogerőre emelkedéséről, ezért szükséges lenne a két eljárás között

egy általános, azonnali jelzőrendszer.

A fentiekén kívül jelezte az Ügyvédi Kamara elnöke, hogy a végrehajtók önállóságát, megítélését és munkájuk eredményességét és hatékonyságát nagyban befolyásolná az, ha legalább részben szabadon választhatóak lennének. Említette azt is, hogy a végrehajtói díjak között nevesítve is szerepel az önálló bírósági végrehajtói szervezet fenntartására létesített kamarát megillető költségátalány. Megítélése szerint mivel a bírósági végrehajtói tevékenység folytathatóságának előfeltétele a kamarai tagság, így jogos végrehajtást kérő igény lenne az, hogy a működtető kamara költségét ne lehessen közvetlenül áthárítani a végrehajtási eljárás alanyaira.

A *Magyar Bankszövetség* válaszából kitűnik, hogy a bírósági végrehajtásban a hatékonyság kérdése körében alapvetően két tényezőt érdemes vizsgálni. Egyrészt a jogszabályi környezetet, azt a feltételrendszert, amelynek keretei között folyik, illetve folyhat az eljárás, másrészt az eljárásban részt vevő szervezetek, hatóságok és a végrehajtók eljárásrendjét, eljárásaik időtartamát, eredményességét és hatékonyságát. Mindkét tényező kapcsán elmondható, hogy egyes esetekben, így különösen a különböző eljárási rendek, határidők miatt a végrehajtási eljárások elhúzódhatnak, a gyakorlati, tényleges kényszerintézkedések foganatosítása késedelmet szenvedhet. A legnagyobb probléma az, hogy a jelenlegi végrehajtási törvény idejétmúlt, korszerűtlen, nem követte a gazdasági élet változásait, különös tekintettel a 2008-ben bekövetkezett válsággal összefüggésben jelentkezett problémákra, átfogó felülvizsgálatra lenne szükség. Célszerű lenne olyan kodifikációs bizottság létrehozását kezdeményezni, amelyben az érintett csoportok, szakmák, gazdasági érdekképviseltek, adósvédő szervezetek, stb. egyaránt részt vehetnek.

A főtitkár véleménye, hogy a jelenlegi törvény elsősorban a végrehajtó érdekeit védi, sem az adós, sem a hitelezők érdekei, védelme nem jelenik meg kellő hatékonysággal. A végrehajtó munkája során nem érdekelt a sikerben, hiszen a díját enélkül is megkapja. Mindenképpen szükséges a végrehajtói díjszabás módosítása annak érdekében, hogy a díj az elvégzett munkához, az elért eredményhez igazodjon.

A gyakorlatban a hatékonyságot erősen befolyásolja az ügyek területi elosztása, a bírósághoz kötöttség és ehhez kapcsolódóan a nagyfokú, de egyenetlen leterheltség, az ügyek szerinti feldolgozás helyett a személyek szerinti ügyképzés – az ügyben ahány személy, annyi ügy, a lakhely különbség miatt ezt még színezi az, hogy ahány személy, annyi végrehajtó. Újabb határidőket már nem lát indokoltnak a Bankszövetség beállítani a rendszerbe, sokkal inkább a meglévő határidők betartatásának ellenőrzésére és azok megsértéséhez fűződő jogkövetkezmények alkalmazására kellene a hangsúlyt helyezni.

Véleménye szerint további problémát jelent, hogy a behajtási jutalék olyan díjjelem, amely jelenlegi formájában indokolatlan, hiszen nem arról van szó, hogy a végrehajtó által végzett extra tevékenység eredményeként folyik be a végrehajtóhoz a tartozás összege, hanem a jogszabályban biztosított jogkörét gyakorolva jár el, teljesíti a jogi kötelezettségeket, beszédési megbízást nyújt be a bankszámlákra, letiltást ad ki, árverést tart, stb.

A Bankszövetség nem tartja fenntarthatónak azt a jogi szabályozást sem, hogy a végrehajtás időtartama alatt a végrehajtási ügyérték folyamatosan nő, mivel a díjrendelet úgy szól, hogy a munkadíj a végrehajtható okiratban feltüntetett főkövetelést, járulékot és költséget magában foglaló együttes összeghez igazodik. Ez alapján minél tovább húzódik el egy végrehajtás, annál jobban nő az ügyérték, amely alapján nő a végrehajtót megillető munkadíj, költségátalány és behajtási jutalék összege is.

A pénzkezeléssel kapcsolatban gyakori probléma, hogy huzamos idő telik el addig, ameddig a pénz továbbutalásra kerül (időközben pedig a végrehajtást kérőnél kamatozik a követelés, a végrehajtónál pedig a pénz, mely kamat vonatkozásában nem köteles elszámolni).

Előfordul továbbá, hogy egyes végrehajtók a befolyó pénzeszközökből nemcsak a költségeiket vonják le és az arányos behajtási jutalékot, hanem levonják a teljes jutalékukat (a még be nem hajtott összegek után is) és csak ezt követően kezdenek utalni a végrehajtást kérőnek. Jelentős probléma, hogy a végrehajtói díjszámítás is végrehajtónként különböző (pl. eltérő típusú felosztási tervek).

Különösen a több végrehajtást kérő javára folyamatban lévő eljárásokban tapasztalható, hogy országos szinten a szabályok alkalmazása eltérő, mely a különböző helyi bíróságok joggyakorlatának köszönhető.

A főtitkár megítélése szerint a végrehajtó éppen ezért sem érdekelt abban, hogy korrekt elszámolást, felosztási tervet készítsen, hiszen ha azt a végrehajtást kérő megkifogásolja, előre láthatóan több hónapig nem lesz benne döntés, így nem kell teljesítenie, a letétet lekötheti, kamatoztathatja, melyet nem ad át a végrehajtást kérőnek. Minden bizonnyal a fentiekkel függ össze, hogy egyes végrehajtóknál a díjjegyzékeken szereplő végrehajtást kérő részére járó összegek kifizetése jelentősen elhúzódik. Ennek rendszerszerű nyomon követésére jogalkotói intézkedés szükséges.

A Bankszövetség álláspontja egyértelmű: a felszámolási és a végrehajtási eljárás közötti viszony nem kellően szabályozott, visszaélésekre ad lehetőséget. Több esetben előfordul, hogy a végrehajtó már árverezett befolyt összegek (ezt akár több tízmillió forint lehet) vonatkozásában nem készít felosztási tervet határidőben, majd közzéteszik a felszámolási eljárást. Ezzel a végrehajtási eljárás megszűnik, de a végrehajtó a nála lévő összegek esetében felosztási tervet készít és elszámolja a teljes végrehajtási költséget (végrehajtási ügyérték alapján), természetesen irreális mértékben, majd hosszú kifogásolási eljárást követően a maradék összeget átutalja a felszámolási eljárásba. A felszámolás elrendelése és a felszámoló részére történő átutalás között akár évek is eltelhetnek, a benyújtott végrehajtási kifogások miatt, azonban az időközben felhalmozódott kamat elszámolására a végrehajtó nem kötelezhető, erre vonatkozó bírósági döntések is születtek. A kamat a végrehajtónál marad, ez több millió forint is lehet, az összeg sorsa a hitelező és az adós számára is ismeretlen.

A Bankszövetség néhány gyakorlati problémát is felvetett:

Ha a végrehajtás alatt lévő ingatlan az egyetemleges adóstårsak tulajdonát képezi, akkor is csak töredéktulajdoni hányad kerül árverésre kítűzésre, vagy az egyes tulajdoni hányadok nem egy időpontban, hanem egymás után, ami nyilvánvalóan nehezíti/ellehetetleníti az értékesítést.

A jogszabály előírja a végrehajtók részére, hogy az ugyanazon adósok ellen folyó eljárásokat egyesítsék. Általános tapasztalat az, hogy ezt még kifejezett kérelem esetén sem teszik meg. Ez a gyakorlat pedig egyértelműen indokolatlan költségnövekedéshez vezet. Amennyiben egy követelés esetén több végrehajtó jár el, rendkívül ritka az együttműködés közöttük, még kifejezett kérés esetén is, így gyakran előfordul, hogy közös tulajdonú ingatlan esetén az egyes tulajdoni hányadok sorsa teljesen eltérően alakul (például jelentős időkülönbséggel kerül a végrehajtási jog bejegyzésre, eltérő a közölt becsérték, az egyik tulajdoni hányadra kítűzik az árverést, a másokra nem).

Érdeemes lenne átgondolni, hogy ingatlan lefoglalásának jogi lehetőségét értékhatárhoz kösse a jogalkotó az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény példáját követve. Sok felesleges bekapcsolódási eljárást meg lehetne előzni, illetőleg az adós és a jelzálog fedezetes hitelezők közötti fizetési megállapodás sikerét biztosítani abban az esetben, ha 20-30.000 Ft-os követelés miatt nem kellene bírósági végrehajtási eljárásba bekapcsolódni a kielégítési elsőbbség biztosításának megóvása érdekében.

A *Magyar Biztosítók Szövetségének* megítélése szerint is a hatékony végrehajtás akadályait jelenti, hogy az egyes eljárási cselekmények nincsenek határidőhöz kötve, és komoly

gyakorlati problémát jelent a végrehajtók javadalmazása, érdekeltsége és az eljárás hatékonysága, eredményessége közti kapcsolat hiánya, amelyeket a többi megkeresett szerv is jelzett.

Az *ELMŰ Nyrt.* álláspontja szerint is alapvetően a következő tényezők befolyásolják a hatékonyságot: a végrehajtók leterheltsége, a végrehajtási cselekményekhez a jogszabály nem rendel eljárási határidőket, illetve munkadíj mértéke.

A *TIGÁZ Zrt.* válaszlevele szerint a hatékony végrehajtás akadályát a részletfizetés körüli anomáliák jelentik.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatásköröm tekintetében**

A 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 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. § (1) bekezdésének k) pontja értelmében az Ajbt. alkalmazásában az önálló bírósági végrehajtó és a törvényszéki végrehajtó hatóságnak minősül, így az ő működésükre, az általuk foganatosított végrehajtási eljárások vizsgálatára, a végrehajtási rendszer értékelésére kiterjed hatásköröm. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének d) pontja alapján kiterjed hatásköröm a Kamara vizsgálatára is. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján adott a hivatalbóli vizsgálatok indításának lehetősége.

### **2. Az érintett alapvető jogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott jogi és a mögötte meghúzódó társadalmi problémával kapcsolatos összefüggés-rendszer feltárása során *autonóm, objektív módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának.

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] 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]

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]

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 szervezetben belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége [5/1992. (I. 23.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozatának érvelését követve a *tulajdonhoz való jog* alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja azonban 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 részjogosítványával, 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 42/2006. (X. 5.) AB határozatban foglaltak szerint, több évvel a tulajdoni rendszer átalakulását követően az Alkotmánybíróság már szigorúbb követelmények érvényesítését tartja indokoltnak a tulajdonjog védelme érdekében, mint amit a fenti AB határozat megfogalmazott. A tulajdonjogot a többi alapvető jogtól eltérően szabályozza az Alaptörvény is. Meghatározott feltételek mellett a tulajdonjog teljes elvonását is lehetővé teszi.

A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat rámutatott, hogy „[a]z alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett”. E megfogalmazásból kitűnik, hogy a tulajdonhoz való jogot korlátozó szabálynál is szerepet kap a „cél” vizsgálata, így e vonatkozásban is érvényesíteni kell az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének követelményét, miszerint a korlátozásnak „más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében” kell történnie.

### **3. Az ügy érdeme tekintetében**

*3.1. A bírósági végrehajtási eljárás célja és az eljárásban szereplő személyek az alkotmányossági követelmények tükrében*

Az Alkotmánybíróság 46/1991. (IX. 10.) AB határozatában kifejtette, hogy a bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírósági döntések teljesítése – akár jogszerű kényszerítés árán is – a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik. A

végrehajtási eljárásban már nem a mindenkit megillető alkotmányos személyi jogokat kell elvont módon védeni, hanem az „ártatlanságában” a megelőző eljárás során megcáfolt jogsértővel szemben kell konkrét törvényes kényszerítő eszközöket alkalmazni. Ha ugyanis a végrehajtási rendszer gyenge és könnyen kijátszható, ez óhatatlanul a bírósági határozatok lebecsüléséhez, jogbizonytalansághoz, a jogtudat romlásához, a jogállamiság sérelméhez vezet. Az ilyen veszély leküzdése nyilvánvalóan mind állampolgári, mind társadalmi, mind pedig állami szempontból alkotmányos érdek. A bírósági ítéletek és más bírósági határozatok végrehajtásakor nem lehet ugyanis feltételezni, hogy az adós először akkor szerezne tudomást a követelésről, amikor a végrehajtó a lakásán megjelenik. A tipikus esetben az adós már a keresetlevél (fizetési meghagyás) kézbesítése során értesül a vele szemben fennálló követelésről. A bírósági eljárásban részt vehet, védekezhet, bizonyítási indítványt terjeszthet elő stb. Az adósnak módjában áll az önkéntes teljesítés is. Ha mégsem teljesít, kiszolgáltatottnak, ártatlannak, emberi méltóságában sértett személynek semmiképpen nem lehet őt tekinteni. Sőt kifejezetten hitelezővédelmi és általános jogállamisági érdeket szolgál az a rendelkezés, hogy a végrehajtó újabb, az önkéntes teljesítésre felhívó felesleges felszólítást már nem küld az adósnak, hanem megjelenik a lakásán és a követelés fejében lefoglalja ingóságait. Az alkotmányos rend védelme a végrehajtási eljárás e fázisában éppen a jogszerű kényszerintézkedések hatékony alkalmazásával érvényesül.

Az önkéntes jogkövetés hiányában kényszerítő jellegű eljárásra van tehát szükség a bíróságok és a jogvitát eldöntő más szervek határozatainak érvényre juttatásához. E célt szolgálja a bírósági végrehajtás is (a Vht. 1. §-a szerint a bíróságok és a jogvitát eldöntő más szervek határozatait, továbbá egyes okiratokon alapuló követeléseket bírósági végrehajtás útján, a Vht. szerint kell végrehajtani). Emellett szerepe van a közigazgatási végrehajtásnak és a közvetlen végrehajtásnak is. A magyar jogban a vagyoni végrehajtásnak ez a három útja ismeretes. A bírósági végrehajtás egyedi vagyoni végrehajtás, szemben a felszámolási eljárással, ami totális végrehajtás, tehát az adós teljes vagyonát fordítja a hitelezők követelésének kielégítésére. A személyi végrehajtás a büntetés-végrehajtás keretében történik. A végrehajtás a pénzfizetésre, illetőleg az egyéb magatartásra kötelezett [a továbbiakban: adós (Vht. 5. § (1) bekezdés)] személyiségi jogait csak kivételesen érintheti [Vht. 5. § (2) bekezdés]. Elsősorban tehát az adós vagyoni jogait korlátozzák, majd az adós vagyoni joga a kötelezettségének erejéig megszűnik, egyúttal e vagyont az adós kötelezettségének teljesítésére fordítják.

A bírósági végrehajtási eljárásban a legfontosabb érdekviszony, amelyre tekintettel kell lenni a jogi szabályozás és a jogalkalmazás során, a végrehajtást kérő és az adós között áll fenn. A *végrehajtást kérő* az a személy, akit a végrehajtási jog megillet, tehát a végrehajtási eljárás kezdeményezésére jogosult (a végrehajtást kérő pontos definícióját a Vht. nem adja meg). A bírósági végrehajtás során ugyanakkor más személyek is érintettek lehetnek, mint például a zálogjogosult, az árverési vevő, az adós pénzt kezelő pénzügyi intézmény vagy olyan személy, akinek az adós ingatlanára vonatkozóan az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett joga van, stb. A jogi szabályozás és a jogalkalmazás során ezeknek a személyeknek az érdekeire is tekintettel kell lenni. Természetesen kiemelkedő szerepet játszik az eljárás lefolytatásában a bíróság, az önálló bírósági végrehajtó és a törvényszéki végrehajtó. Az utóbbi két személy foganatosítja ténylegesen a végrehajtási cselekményeket, így az ilyen pozíció betöltéséhez megkövetelt, a velük szemben támasztott törvényi, jogszabályi követelmények szintén garanciális jelentőségűek.

Az *adós érdekeinek* gondos figyelembe vételét indokolja mindenképpen az a tény, hogy a végrehajtási eljárás nem kontradiktórius eljárás, és nem jellemzik olyan garanciális jellegű intézmények, formák, mint a pert. A bírósági végrehajtási eljárás ugyanis polgári nemperes eljárás, bár a Vht. 9. §-a és 224. §-a szerint azokra a kérdésekre nézve, amelyeket a Vht. külön nem szabályoz, a Pp. szabályai – a polgári nemperes eljárás sajátosságaiból eredő eltérésekkel –

megfelelően irányadók, szubszidiárius jelleggel alkalmazandók. A nemperes eljárások egyik sajátossága azonban éppen az például, hogy a bíróság előtt a felek meghallgatására, illetve a bizonyításra szűkebb körben kerül sor, mint a polgári perben.

Mindez, különösen a bírósági végrehajtási eljárás célja és jellege, nagy nyomatékkal támasztja alá azt, hogy a jogi szabályozásnak meg kell felelnie a jelentésem korábbi részében ismertetett alkotmányos követelményeknek, a jogbiztonság elvének, a tisztességes eljáráshoz való jog követelményének (beleértve a jogorvoslathoz való jogot). A bírósági végrehajtási eljárás 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.

A bírósági végrehajtási eljárás során figyelemmel kell lenni az *arányosság és a fokozatosság követelményére*. Ez a végrehajtás kérő és az adós közötti érdekviszony szabályozása: a végrehajtást kérő *rendelkezési elvének* érvényesülését, valamint az adós védelmét megfelelő arányú szabályokkal kell biztosítani. Így – a nagyobb sérelem okozásának tilalma alapján – korlátozandó a végrehajtást kérőnek a Vht. 8. § (1) bekezdésében biztosított rendelkezési joga, mely szerint a Vht. keretei között a végrehajtást kérő rendelkezésétől függ, hogy az adós milyen jellegű vagyontárgyából kívánja követelésének végrehajtását. Ezt a rendelkezési jogot maga a Vht. korlátozza az arányosság és fokozatosság elvének deklarálásával, másrészt a bíróság is eltérhet a végrehajtást kérő rendelkezésétől az adós érdekében a végrehajtási kényszer arányos, illetőleg fokozatos alkalmazása céljából [Vht. 8. § (2) bekezdés].

Ezek a szabályok olyan alapvető és rugalmasan kezelendő elvet fogalmaznak meg, amelyet az eljáró önálló bírósági végrehajtónak és törvényszéki végrehajtónak a lehető legjobb módon, az adott ügy sajátosságainak megfelelő önálló mérlegeléssel kell alkalmaznia a gyakorlatban.

### 3.2. Az érintett jogszabályi rendelkezések

A díjrendelet 1. § (1) bekezdése szerint az önálló bírósági végrehajtót a hatáskörébe tartozó végrehajtás foganatosításáért munkadíj és költségtérítés, az adós teljesítése esetén ezenfelül behajtási jutalék illeti meg. A munkadíjat és a költségtérítést a végrehajtást kérő előlegezi; ezeket az összegeket és a behajtási jutalékot az adós viseli. A munkadíjat, a költségtérítést és a behajtási jutalékot a rendeletben foglalt bírósági végrehajtói díjszabás alapján kell megállapítani és várható összegéről a végrehajtást kérőt és az adóst tájékoztatni kell. A díjrendelet 5. § (1) bekezdése szerint a munkadíjat minden végrehajtási ügyben külön kell megállapítani, ez irányadó az egyetemlegesen felelős adósok ellen vezetett végrehajtási eljárásokra is. Ha az ügyviteli szabályok szerint több végrehajtási ügyet egyesítettek, ezek az egyesítés után a díjszabás alkalmazása szempontjából egy ügynek tekintendők. A végrehajtót a munkadíj a rendelet szerint illeti meg. Ha a végrehajtás pénzfizetésre irányul, a munkadíj a végrehajtható okiratban feltüntetett főkövetelést, járulékot és költséget magában foglaló együttes összeghez (végrehajtási ügyértékhez) igazodik.

A végrehajtási ügyértékhez igazodó munkadíj összege a következőképpen alakul:



100 000 Ft-ot meg nem haladó ügyérték esetén	4000 Ft
100 000 Ft feletti, de 1 000 000 Ft-ot meg nem haladó ügyérték esetén 4000 Ft és a 100 000 Ft feletti rész	3%-a
1 000 000 Ft feletti, de 5 000 000 Ft-ot meg nem haladó ügyérték esetén 31 000 Ft és az 1 000 000 Ft feletti rész	2%-a
5 000 000 Ft feletti, de 10 000 000 Ft-ot meg nem haladó ügyérték esetén 111 000 Ft és az 5 000 000 Ft feletti rész	1%-a
10 000 000 Ft feletti ügyérték esetén 161 000 Ft és a 10 000 000 Ft feletti rész	0,5%-a.

A végrehajtó a végrehajtás foganatosításával kapcsolatban készkiadásként számíthat fel minden olyan költséget, amelyet a foganatosítás során az ügyhöz egyértelműen köthetően harmadik személy részére kifizet. A végrehajtót a munkadíj 50%-a költségátalányként illeti meg. Ha a végrehajtási eljárás szünetelését követően az eljárást folytatni kell, a végrehajtót a díjrendelet szerinti költségátalány ismételtén megilleti.

A díjrendelet 17. § (1) bekezdése szerint a végrehajtót az eljárása kezdetén minden ügyben megilleti a munkadíj és a költségátalány részeként pénzkövetelés behajtása esetén a munkadíj összege és a költségátalány 50%-ának megfelelő összeg, de legalább 4 ezer forint, legfeljebb 75 ezer forint, tartásdíj, munkabér és kártérítési összeg behajtására irányuló eljárásban a pénzfizetésre irányuló végrehajtási eljárásban felszámítható munkadíj összege és a költségátalány 50%-ának megfelelő összeg, de legalább 4 ezer forint, legfeljebb 60 ezer forint. Ezen felül a végrehajtó az eljárása kezdetén költség megfizetésére tarthat igényt a várhatóan felmerülő készkiadás összegének erejéig is.

Ha a végrehajtási eljárás teljesen vagy részben eredményes, a végrehajtót behajtási jutalék illeti meg. Pénzkövetelés esetén a behajtási jutalék összege a végrehajtható okiratban feltüntetett teljes összegből behajtott összeg alapulvételével 5 millió forintot meg nem haladó összeg esetén 10%, 5 millió forint felett, de 10 millió forintot meg nem haladó összeg után 500 ezer forint és az 5 millió forint feletti rész 8%-a. 10 millió forint feletti összeg esetén 900 ezer forint és a 10 millió forint feletti rész 5%-a.

A végrehajtó a végrehajtási ügy érdemi vagy ügyviteli befejezésekor, meghatározott cselekmény végrehajtása esetén a cselekmény elvégzését vagy elvégeztetését követően az általa felszámított munkadíjról, költségtérítésről, behajtási jutalékról és az őt esetleg megillető egyéb összegről díjjegyzéket állít ki, amelyet a feleknek, végrehajtási kérelem elkészítése esetén a kérelmezőnek kézbesít. Ha a díjfelszámítás helyességét az adós vagy a végrehajtást kérő, illetőleg a végrehajtási eljárásban közreműködő jogi képviselő vagy más érdekelt vitatja, végrehajtási kifogást terjeszthet elő a végrehajtó székhelye szerint illetékes helyi bírósághoz.

A bírósági végrehajtási eljárásban felszámítandó általános költségátalány megfizetésének szabályairól szóló 8/2001 (IV. 27.) IM rendelet 1. §-nak rendelkezése szerint az önálló bírósági végrehajtó hatáskörébe tartozó és általa lefolytatott eredményes végrehajtási eljárásban a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamarát a Vht. 34/A. §-a alapján általános költségátalány illeti meg. Az általános költségátalányt az adós viseli, a végrehajtó azt tőle az egyéb végrehajtási költségekkel együtt hajtja be, majd fizeti meg a kamarának. Az általános költségátalány mértéke 500 ezer forint alatti végrehajtási ügyérték esetén ügynként 1000 forint, 500 ezer forint feletti végrehajtási ügyérték esetén az ügyérték 1%-a.

A Vht. 237. § szerint a végrehajtó köteles letéti számlát nyitni, az azon elhelyezett pénzösszeg után a végrehajtó kamatot nem fizet, őrzési díjat és költséget nem számíthat fel. A

Rendelet 48. § (1) bekezdése szerint a végrehajtó a végrehajtandó követelés teljesítése céljából a felek és más által befizetett összegeket a saját vagyonától elkülönítve végrehajtói letéti számlán köteles kezelni. A végrehajtói irodában működő végrehajtó a végrehajtói iroda letéti számláján köteles a pénzüsségeket kezelni, a letéti számláról a hitelintézet kifizetést csak a végrehajtó vagy helyettese rendelkezésére teljesíthet. A végrehajtói iroda valamennyi végrehajtó tagja részére köteles külön letéti számlát nyitni. A végrehajtó az általa közvetlenül felvett vagy hozzá postán érkezett összeget köteles az átvétel napján, de legkésőbb az azt követő első munkanapon a végrehajtói letéti számlára befizetni, kivéve, ha valamelyik említett napon a végrehajtó az összeget a jogosult részére közvetlenül ki tudta fizetni, vagy részére – ha más fizetési mód nem lehetséges – át tudta adni.

### 3.3 A végrehajtási eljárás során felmerülő költségek problematikája

Korábbi AJB-1876/2011, AJB-4756/2012 számú jelentéseimben a díjrendelet több rendelkezésének módosítására tettem javaslatot.

Megállapítottam többek között, hogy a díjrendelet nem határozza meg, hogy a végrehajtást kérőnek a végrehajtási eljárás kezdetén pontosan milyen költségeket kell fizetnie önmagában alkalmas arra, hogy a jogbiztonság és az annak részét képező tisztességes eljárás alkotmányos követelményével összefüggésben visszásságot okozzon.

Az előleg a végrehajtót a munkadíj és a költségátalány részeként illeti meg. A díjrendelet szerint pénzkövetelés behajtása esetén legfeljebb 75 ezer forint lehet, de a végrehajtó ehhez hozzászámíthatja a készkiadásainak várható összegét. A készkiadások a végrehajtó kamara tájékoztatása szerint is sokfélék lehetnek, így az összegük is jelentősen eltérhet. Egyre többször előfordul, hogy a végrehajtó a készkiadásokra hivatkozva akár több százezer forintos költséggel megfizetésére hívja fel végrehajtást kérőt. Az is előfordul, hogy úgy értelmezi a jogszabályt, hogy a teljes munkadíjra és a költségátalány 50 %-ára igényt tarthat az eljárás kezdetén, mivel nem állapítható meg egyértelműen, hogy a 75.000,- Ft összegű felső korlát az eljárás kezdetén megfizetendő összegre, vagy csak a költségátalány 50%-ára vonatkozik-e.

A végrehajtási eljárás szünetelése esetén felszámítható díj mértékével is több jelentésemben foglalkoztam, megállapítva, hogy a díjrendelet 1. § (2) bekezdése és a 21. § (1) bekezdés egymásnak ellentmondó rendelkezései önmagukban alkalmas arra, hogy a jogbiztonság és az annak részét képező tisztességes eljárás alkotmányos követelményével összefüggésben visszásságot okozzon.

Továbbra is problémát jelent az is, hogy ha a követelés behajthatatlan és ezért az eljárás Vht. 52. § d.) pontja alapján szünetel, hogyan alakul a díjfizetés. Ezt bizonyítja az is, hogy egyáltalán nem egységes az ítélezési gyakorlat a fenti kérdésben.

A végrehajtási eljárás során felmerülő díjak általános mértékével kapcsolatosan jeleztem, hogy a hatályos díjrendelet nagyon összetett. A végrehajtót megillető díj számos tételből állhat, ami mind a végrehajtást kérő mind az adós számára nehezen vagy egyáltalán nem követhető. Erre tekintettel számos kezdeményezést fogalmaztam meg, amely az eljárás költséghatékonyságának elősegítését szolgálta. Ugyanakkor a díjrendelet módosítására a jelentés kiadásáig nem került sor.

A beérkező válaszok mindegyike jelezte – Végrehajtó Kamarán kívül –, hogy hatékony végrehajtás egyik fő akadály a díjak és azokkal kapcsolatos anomáliák, amelyek miatt a végrehajtást kérő nem tudja felmérni, hogy a követelésnek érvényesítése ténylegesen milyen költségvonzata van.

A fentiekre tekintettel, a korábbi jelentéseimben megfogalmazott megállapításaimat változatlanul fenntartom, és továbbra is szükségesnek tartom a díjrendelet teljes felülvizsgálatát.

Minden olyan szabályozást, amely a költséghatékonyságot, és azt segíti elő, hogy a

végrehajtó is érdekelt legyen az eljárás érdemi befejezésében – így a Kúria elnökének a végrehajtási díjak fokozatos megfizetésével kapcsolatos álláspontját is – támogatom.

### *3.4. A bírósági végrehajtási eljárás a határidők tükrében, a letéti számla*

A beérkezett válaszok, illetve a hozzám érkező, jelentős számú panaszokban is visszatérően problémaként jelentkezik az eljárás elhúzódása illetve, hogy a végrehajtó nem érdekelt az eljárás gyors és eredményes befejezésében, hiszen a jutalék kivételével hozzájut díjához eredménytelenség esetén is.

A legnagyobb problémát az jelenti, hogy a végrehajtókat gyakorlatilag nem kötik határidők az egyes végrehajtási cselekmények elvégzésére, a Vht. csak minimálisan rendel határidőket az eljárási cselekmények megkezdéséhez (befejezéséhez). A Rendelet 23. §-a az csupán arról rendelkezik, hogy az egyes végrehajtási cselekményeket a végrehajtó az ügyek érkezésének sorrendjében köteles teljesíteni. Ennek következtében nem vagy nehezen kérhető számon a végrehajtási eljárás elhúzódása. Gyakoriak az olyan panaszok, hogy a végrehajtó akár 1-2 éve nem végzett eljárási cselekményt egy adott ügyben, vagy sikeres végrehajtás esetén nem utalja ki a végrehajtást kérőnek a behajtott összeget.

A végrehajtási eljárás hossza több tényezőes folyamat eredménye. Az eljárás elején, amennyiben az adós vagyoni helyzetéről a végrehajtó információval nem rendelkezik, a folyamat hosszúsága, terjedelme, költségvonzata előre nem kalkulálható. Ugyanakkor a végrehajtást kérők álláspontja szerint, a végrehajtási lap kézhezvételétől az első végrehajtási cselekményig átlagosan 6 hónap telik el. Másrészről a Végrehajtó Kamara válaszevele szerint az eljárások jelentős része egy év után befejeződik. Hangsúlyozni szeretném, hogy a Végrehajtó Kamara és a többi megkeresett, végrehajtást kérőként fellépő szervek, illetve jogi képviselők teljesen eltérő véleményt fogalmaztak meg az eljárások tartamát illetően. Fontos megjegyezni azt is, hogy a Végrehajtó Kamara által szolgáltatott statisztikákon kívül nem rendelkezünk egyéb adatokkal és a Vht. 250. § (3) bekezdés a) pontja alapján a Kamara vezeti a nyilvántartást a végrehajtók által folytatott eljárásokról, tehát rajta kívül más nem rendelkezik információkkal.

A végrehajtható követelések érvényesítésére csak a végrehajtó tevékenysége keretében van lehetőség, így joggal várhatja el az eljárási költségeket megelőlegező hitelező, hogy hatékony és gyors eljárást folytasson le a végrehajtó. Ugyanakkor álláspontom szerint a végrehajtó nem kellően érdekelt ebben, hiszen a hatásköri és illetékességi szabályok biztosítják számára az ügyek folyamatos érkezését, attól függetlenül is, hogy milyen gyorsan és hatékonyan végzi a feladatát.

A végrehajtó közhatalmat lát el és hatósági feladatot végez, álláspontom szerint ezért indokolt lehet akár egy általános ügyintézési határidő meghatározása, amely két eljárási cselekmény foganatosítása között eltelhet, mint ahogy szinte minden hatósági tevékenységet végző szerv eljárása során van eljárási határidő. Megoldást jelenthet a meglévő határidők betartásnak szigorúbb ellenőrzése, illetve jogkövetkezmények alkalmazása is. Ugyanakkor a probléma nem egyoldalú, és nem csak a végrehajtó mulasztásából adódhat az eljárás hosszas volta, többen jelezték, hogy az önálló bírósági végrehajtó azért sem tudja ésszerű időn belül elvégezni eljárási cselekményeket, mert a megkeresett szervek nem válaszolnak a végrehajtói megkeresésekre.

Mint ahogyan jeleztem, visszatérő panaszok forrása, hogy a Vht. nem határoz meg határidőt arra sem, hogy sikeres végrehajtás esetén hány napon belül kell a letéti számláról elutalni a levonások után fennmaradó összeget a végrehajtást kérőnek. A Vht. 171. § (1) bekezdése csak azt mondja ki, hogy ha a végrehajtás alá vont vagyomból befolyt összeg nem fedezi a végrehajtás során behajtani kívánt valamennyi követelést, a végrehajtó az intézkedésének, illetőleg a végrehajtás során történő értékesítésnek a jogerőre emelkedésétől

számított 15 napon belül felosztási tervet készít, és azt megküldi a feleknek, egyúttal tájékoztatja őket a felosztási tervben foglaltakkal szemben benyújtható jogorvoslat lehetőségéről. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése szerint a felosztási terv ellen a kézbesítésétől számított 15 napon belül végrehajtási kifogást lehet előterjeszteni a végrehajtást foganatosító bíróságnál. A bíróság a végrehajtási kifogásról végzéssel dönt; ha a végrehajtási kifogásnak helyt ad, a felosztási tervet megváltoztatja. A bíróság a felosztási terv végrehajtási kifogással nem érintett részét is megváltoztathatja, ha abban elírás vagy számítási hiba van, illetőleg a végrehajtó nem a jogszabálynak megfelelően készítette el a felosztási tervet. Álláspontom szerint az említett jogszabályi hiányosság miatt sérülhet a végrehajtást kérő tisztességes eljáráshoz való joga, illetve – a kifizetés indokolatlan elhúzódása esetén – a tulajdonhoz való joga. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon, jelen esetben azonban ez nem áll fenn.

*A fentiekre tekintettel megállapítom, hogy a Vht. azon hiányossága, miszerint nem határozza meg, hogy a felosztási terv után mennyi időn belül kell kiutalni az összeget a végrehajtást kérőnek, a tisztességes eljáráshoz való joggal, a tulajdonhoz való joggal és a jogbiztonság követelményével összefüggésben okoz visszásságot.*

Szintén probléma forrása a letéti számlán kezelt pénzösszeg után járó kamat is. A Végrehajtói Kamara válasza szerint ez olyan elenyésző mértékű, hogy csak a számlavezetési díj fedezetére elegendő, ugyanakkor egyéb szerv válasz szerint olykor jelentős összeg is lehet, amelye a végrehajtó nem köteles kiadni. Álláspontom a kamat a végrehajtást kérő pénzösszege után a polgári jogi szabályokat figyelembe véve a végrehajtást kérőt illeti meg, a Vht. azonban ettől eltérően szabályozza a fenti kérdést, és tulajdonjog biztosít a végrehajtónak egy olyan pénzösszeg kamata felett, amelynek nem a tulajdonosa. Jelenleg a hitelintézetek néhány ezer forintos éves díjért vezetik a letéti számlákat, de olyan is van ahol a számlavezetés ingyenes. Álláspontom szerint a szabályzás felülvizsgálata indokolt, amelynek során véleményem szerint biztosítani kell, hogy végrehajtást kérő hozzájusson a tulajdonát képező kamathoz. Megoldást jelenthet például a letéti számla éves díjának beillesztése a végrehajtó díjrendelet szerinti díjába.

Több megkeresett szerv véleménye szerint a hatékonyság jelentősen növelhető lenne, ha az előzetes eljárás intézménye visszakerülne a jogszabályba, hiszen az lehetővé tenné, hogy a végrehajtást kérő minimális összegű díj ellenében a közhiteles nyilvántartások alapján információt szerezzen az adós végrehajtás alá vonható jövedelméről, vagyonáról, illetve ha az adós ellen más végrehajtó foganatosított eljárás volt folyamatban. Az információk birtokában a hitelező felmérheti, hogy milyen megtérülésre számíthatna. Vagyon hiányában értelemszerűen nem indítana eljárást az adós ellen, hiszen csak további költségeket generálna. Korábbi jelentéseimben kifejtettem, hogy az intézmény jelentősen csökkenthetné a behajthatatlansággal végződő végrehajtási eljárásokat, és nagyobb mérlegelési lehetőséget biztosítana végrehajtást kérőnek is. A jelenlegi szabályozás sem a végrehajtást kérő sem az adós érdekeit nem szolgálja, hiszen a költséget megfizetése végső soron az adóst terheli, de vagyon hiányában azt a hitelező viselő, miközben a végrehajtó eredménytelenség esetén is hozzájut díjához. A fentiekre tekintettel, véleményem szerint a jogintézmény visszaállítása jelentősen javíthatná az eljárások hatékonyságát.

*3.4. A bírósági végrehajtási eljárás és a felszámolási eljárás „találkozása” az alkotmányossági követelmények tükrében*

A Vht. 5. § (1) bekezdése alapján a bírósági végrehajtás során állami kényszerrel is el kell érni, hogy a pénzfizetésre, illetőleg az egyéb magatartásra kötelezett – aki lehet jogi személy is –

teljesítse a kötelezettségét.

A Csódtörvény 1. § (3) bekezdése szerint a felszámolási eljárás olyan eljárás, amelynek célja, hogy a fizetésképtelen adós jogutód nélküli megszüntetése során a hitelezők a Csódtörvényben meghatározott módon kielégítést nyerjenek. Így ugyanaz a jogi személy a felszámolási eljárás alanya is lehet adósként. A releváns kérdés tehát a bírósági végrehajtási eljárás és a felszámolási eljárás „összeütközése”, az az eset, amikor a bírósági végrehajtási eljárásban kiderül, hogy az adós ellen felszámolási eljárás van folyamatban. Erre az esetre nézve a Csódtörvény 38. (1) bekezdése a következő szabályokat fogalmazza meg: az adós ellen a felszámolás kezdő időpontjában folyamatban lévő – a felszámolás körébe tartozó vagyonnal kapcsolatos – végrehajtási eljárásokat a végrehajtást foganatosító bíróságnak (hatóságnak) haladéktalanul meg kell szüntetni, a lefoglalt vagyontárgyakat és a befolyt, a végrehajtás költségeinek levonása után fennmaradó, de még ki nem fizetett pénzeszközöket a kijelölt felszámolónak kell átadni. Az adós ingatlanán fennálló végrehajtási jog a felszámolás kezdő időpontjában megszűnik. A felszámoló a végrehajtói díjjegyzékben foglalt díjfelszámítás ellen külön jogszabály rendelkezései szerint végrehajtási kifogást terjeszthet elő.

A pénzkövetelés érvényesítése céljából a felszámolás kezdő időpontja előtt indított eljárás a hitelezőt nem mentesíti a Csódtörvény 28. § (2) bekezdésének f) pontjában és 46. § (7) bekezdésében foglalt kötelezettség teljesítése alól. Ennek megfelelően a hitelezőknek ismert követeléseiket a felszámolást elrendelő végzés közzétételétől számított 40 napon belül a felszámolónak be kell jelenteni; illetve ezzel együtt a nyilvántartás díját meg kell fizetniük.

Tekintettel kell lennie a Csódtörvény 37. §-ának szabályaira is, amelynek az ügyben még alkalmazandó rendelkezése szerint az adóssal szemben fennálló olyan követeléseket, amelyeket a felszámolás közzétételétől számított 40 napon túl, de 180 napon belül jelentettek be, a felszámoló nyilvántartásba veszi, és kielégíti, ha a Csódtörvény 57. § (1) bekezdésében felsorolt tartozások (általános kielégítési sorrend) kiegyenlítése után van rá vagyoni fedezet. Több késedelmesen bejelentkező hitelező között a kielégítési sorrend általános szabályai (Csódtörvény 57-58. §§) az irányadók.

A Vht. 55. § (1) bekezdésének b) pontja alapján a végrehajtást foganatosító bíróság a végrehajtást köteles végzéssel megszüntetni, illetőleg korlátozni, ha külön törvény így rendelkezik. Erre, és a Csódtörvény idézett 38. § (1) bekezdésére tekintettel a bírósági végrehajtási eljárás foganatosító bíróságnak a végrehajtást haladéktalanul meg kell szüntetnie, a lefoglalt vagyontárgyakat és a befolyt, a végrehajtás költségeinek levonása után fennmaradó, de még ki nem fizetett pénzeszközöket a kijelölt felszámolónak kell átadni. Az adós ingatlanán fennálló végrehajtási jog a felszámolás kezdő időpontjában megszűnik. A probléma ott jelentkezik, ha a felszámolást elrendelő bíróság nem küldi meg a végzést a végrehajtást elrendelő bíróságnak, mint ahogyan az egy korábbi AJB-2481/2010 számú vizsgálat során is megállapítást nyert, és a végrehajtó nem szerez tudomást a felszámolási eljárás megindításáról. Abban az esetben a végrehajtást kérő és a felszámolást kezdeményező nem ugyanaz a hitelező, még nehezebben jut érdemi információhoz a végrehajtó. Ugyanakkor a felszámolási eljárásban a hitelezői igény bejelentésére megállapított határidők jogvesztőek, és – mint ahogy korábban utaltam rá – akkor is bejelentési kötelezettség terheli a hitelezőt, ha más módon – például végrehajtási eljárást indítva – igényérvényesítést kezdeményezett. További bonyolódhat az ügy, ha készfizető kezes ellen végrehajtási eljárást, majd ezt követően az adós ellen felszámolási eljárást indított hitelező, még nagyobb nehézséget jelent, ha nem ugyanaz a hitelező indította a két eljárást. Tehát alapvető érdek fűződik ahhoz, hogy a végrehajtó a lehető legrövidebb időn belül értesüljön a felszámolás elrendeléséről.

A Vht. 47. és 47/A. §-ai alapján széleskörű információgyűjtési jogosultság illeti meg a

végrehajtót. Ennek keretében a Vht. 47. § (1) és (2) bekezdései alapján a cégbíróságot is megkeresheti, ugyanezen szakasz (7) bekezdése alapján a megkeresés történhet elektronikus úton is. Minderre azonban a Vht. nem ír elő határidőket, sem azt, hogy az adatlekéréseket ismételten milyen gyakorisággal kell megkísérelni. A végrehajtási eljárás lefolytatására – mint ahogyan korábban jeleztem – nem ír elő konkrét határidőt jogszabály.

Amennyiben az adósnak van végrehajtható vagyona, illetve jövedelme, akkor is jelentkezhetnek olyan objektív akadályok, amelyek a végrehajtási eljárás elhúzódsához, esetleg megghiúsulásához vezethetnek, fellelhető vagyon hiányában a végrehajtási eljárás szünetel a Vht. 52. §-a szerint.

Láthatóan nincs pontos szabály arra, hogy ha az adós gazdálkodó szervezet akkor mikor, illetve milyen gyakorisággal kell meggyőződnie a végrehajtonak arról, hogy az adott adós nem áll felszámolás alatt. Ez különösen olyan esetekben fontos, amikor a végrehajtó eleve csak a felszámolás közzétételéből, a cégnyilvántartás adataiból értesülhetett a felszámolás elrendeléséről. A gyakorlatban az eljáró végrehajtók általában az eljárásuk megkezdését követően, a végrehajtási cselekmények foganatosítása során, a beszerzett, illetve tudomásukra jutott információk alapján tudják megállapítani azt, hogy az adós ellen indult-e felszámolási eljárás. Ezt követően tudnak intézkedni arról, hogy a Csődtörvény 38. § (1) bekezdésének érvényesülése érdekében az ügyet beterjesszék a bírósághoz. Ez azonban azzal a veszéllyel fenyeget, hogy a végrehajtást kérő – önhibáján kívül – nem képes hitelezői igényét a felszámolási eljárásban rendelkezésre álló jogvesztő határidőn belül előterjeszteni.

Mindennek alapján szükséges lenne a vonatkozó joganyag, a Vht. és/vagy a Csődtörvény olyan módosítása, amely lehetővé tenné azt, hogy az eljáró végrehajtó időben értesüljön, és így időben értesíthesse a végrehajtást kérőt is, az adós elleni felszámolási eljárás megindulásáról. Figyelembe véve a bírósági végrehajtások gyakorlatát, mindennek törvényben való rögzítése indokolt.

Történhet ez például oly módon, hogy a norma előírja azt, hogy a végrehajtóhoz érkezést követően az adott ügyben (ha a Csődtörvény hatálya alá tartozó adósról van szó) a cégadatokat haladéktalanul lekérjék, *illetve meghatározott időközönként ezt az adatlekérést megismételjék.* Tudomásom szerint az elektronikus informatikai rendszer ezt már lehetővé teszi. Álláspontom szerint az ilyen esetek előfordulását csak egy ilyen gyakorlat kialakulása tudja megelőzni, amelyhez viszont – figyelemmel a jogterület sajátosságaira – szükséges lenne egyértelmű jogszabályi előírás, annak érdekében is, hogy ez a gyakorlat számon kérhető legyen.

Nem fordulhat elő, hogy a jogszerűen eljáró jogosult, önhibáján kívül a jogszabályba foglalt eljárási rendelkezések nyomán, a kialakult jogi helyzet eredményeképpen ne tudja érvényesíteni jogerős bírósági határozatban megállapított jogszerű követelését, anélkül, hogy ennek bármilyen ésszerű alkotmányos indoka lenne.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy jogi szabályozás, fent említett hiányosságai a jogállam fogalmából levezethető jogbiztonság követelményével valamint a végrehajtást kérő tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggésben okoznak visszásságot.*

Indokoltak és szükségesnek tartom megjegyezni, hogy a megkeresett szervek válaszaikban nemcsak ezt a problémát jelezték, tulajdonképpen nincs érdemi kommunikáció a végrehajtó és a felszámoló között, nem segíti egymás munkáját, amely az igényérvényesítések sikerességét is nehezíti.

### 3.5. Nemzetközi kitekintés

Egyes államokban a végrehajtók állami alkalmazottak, ezek vagy a bíróságok (pl. Horvátország) vagy közigazgatási hatóságok rendszerében (pl. Oroszország, Moldova, Bulgária,

Finnország, Svédország) tevékenykednek.

Más államokban a végrehajtó nem áll szolgálati viszonyban, bár közhatalmat gyakorló szervnek minősül, mégis bizonyos fokig független jogállásúnak tekinthetők. (pl. Franciaország, Hollandia) [Kapa Mátyas: Hitelezővédelem a bírósági végrehajtásban, 93. oldal, Dialóg Campus 2006]

A végrehajtást Görögországban is végrehajtási tisztviselők látják el, akik lehetnek közvetlen és közvetett tisztviselők. A közvetlen tisztviselőket a kérelmező hitelező jelöli ki, ami választási lehetőséget is biztosít egyben a végrehajtást kérő számára. Ezek a végrehajtók, akik állami tisztviselők, és jogosultak az adós birtokában lévő javak zár alá vételére, közvetlen végrehajtásra, olyan adósok letartóztatására, akikre vonatkozóan szabadságvesztés-büntetést rendeltek el, illetve árverések előkészítésére. Közvetlen tisztségviselők még a közjegyzők vagy helyettük eljáró békebírók, akik jogosultak az adós zár alá vett vagyontárgyainak önkéntes vagy kényszerintézkedésekkel végrehajtott árverésének levezetésére, illetve a bevétel elosztására kielégítési sorrend alapján. Közvetett tisztviselők a rendőrség, a fegyveres erők, illetve a végrehajtó tanúi, akik együttműködnek olyan esetekben, amikor a végrehajtással szemben ellenállást tanúsítanak, vagy ilyen veszély fennáll.

Írországban a végrehajtási feladatokat az Ítéletvégrehajtási Hivatal látja el, amelyet bírói titulusú rangban lévő rangidős tisztviselő vezet, és a személyzethez tartozik egy végrehajtási főtisztviselő és 14 végrehajtási tisztviselő, mindegyikük be van osztva Észak-Írország egy kerületéhez, és egy további végrehajtási tisztviselő a kerületek között váltakozva végzi munkáját. Ez a hivatal rendelkezik hatáskörrel a végrehajtási elutasítására, a végrehajtható okiratok alapján a végrehajtás elrendelésére, az adós vagyoni helyzetének vizsgálatára.

Olaszországban a végrehajtás a bírósági végrehajtók – közhivatalnokok – feladata, akik a bírósági szervezet tagjai. A bírósági végrehajtó megteszi a határozat végrehajtásához szükséges jogcselekményeket – szükség esetén más személyek (például a vagyontárgy értékét megállapító szakértő, a letétben vagy kezelésben tartandó vagyontárgy letétkezelője vagy gondnoka) segítségével. A végrehajtási eljárásban az ingatlanokkal kapcsolatban nemrégiben bevezetett reformok lehetővé teszik, hogy a bíróság közjegyzőt bizzon meg a vagyon értékesítésével kapcsolatos feladatokkal. Az állami végrehajtási megbízottakra bízott jogcselekményeket azonban a bíróság felügyelheti és irányíthatja. Probléma vagy vita felmerülése esetén tehát a bírósági végrehajtó, a közjegyző vagy a felek tájékoztatják a végrehajtást irányító bíróságot, amely ezt követően beidézi a feleket és kibocsátja a megfelelő utasításokat.

Európában jól működő végrehajtási rendszerre példaként hozta fel a MAKISZ a svéd modellt, melyet 2008-ban reformáltak meg. Svédországban a végrehajtást egy állami hatóság, a Végrehajtási Hivatal végzi. Az általános jogi felelősség a végrehajtót terheli, míg magát a végrehajtást rendszerint a végrehajtási tisztviselők végzik. Végrehajtási ügyekben az állam költségeire díjat kell fizetni, ha végrehajtásra kerül sor, a költségeket főszabály szerint lehetőség szerint attól kell behajtani, aki ellen végrehajtást kértek. A Svéd Végrehajtási Hivatalnak 6 tevékenységi területe van, az első a kommunikáció, amelynek keretében iskolai oktatások során próbálják felhívni a diákok és szüleik figyelmét az eladósodás elkerülésének módjaira illetve annak veszélyeire. A követelési igények elbírálása funkció keretében a Hivatal a bírósági határozatot nem igénylő ügyekben jár el. Ez a Hivatal jár el a csőd- és felszámolási eljárások felügyelőjeként, mint vagyonfelügyelő és felszámoló, dönt a fizetési könnyítések engedélyezéséről és ellenőrzi azok betartását. Ezen kívül ügyfélszolgálatot működtet, amely biztosítja, hogy az adósok és a hitelezők is érdemi információhoz jussanak az eljárás során, és természetesen végzi a szűk értelemben vett végrehajtást is. A Hivatal felállításával a behajtási gyakorlat egységessé vált, mindenki számára egyenlő feltételekkel elérhető, és a rendelkezésre álló erőforrások felhasználása is hatékonyabb. Ezekon kívül az eljárásért fizetendő díj a svéd

költségvetést illeti, amely ezáltal finanszírozni tudja a hivatal működését.

Tekintettel arra, hogy a megkeresett szervek többsége, illetve álláspontom szerint is szükséges a jelenlegi rendszer hatékonyabbá tétele, az egységes joggyakorlat biztosítása, indokolt lehet a más országokban jól működő végrehajtási modellek tanulmányozása. Több szerv – jelentésem tényállást megállapító részében ismertetett – véleménye szerint elfogadhatatlan, hogy Európában szinte egyedülálló módon a hazai végrehajtók hatósági feladatot látnak el, illetve közhatalmat gyakorolnak nyereségorientált vállalkozási tevékenység keretében, teljesen önállóan.

Egy részletekre is kiterjedő nemzetközi összehasonlító elemzés elvégzése így indokolt abból a célból, hogy az 1994-es törvénnyel bevezetett rendszer felülvizsgálata a nemzetközi viszonylatba állítva történhessen meg. Az alternatív megoldások értékelése és egyes elemek vagy éppen egy teljes modell esetleges átvétele – természetesen a magyar viszonyokat is megfelelően megvizsgálva – előmozdíthatja a bírósági végrehajtás rendszerének fejlesztését, sőt, jogalkotói döntéstől függően, átalakítását.

A bírósági végrehajtás rendszerét érintő tematikus biztosi vizsgálat sorozatban a bírósági végrehajtási eljárásokban érintett személyek és szervezetek szakmai álláspontjának, gyakorlati tapasztalatainak, véleményének számbavétele illetve a korábbi ombudsmani jelentések mind felvetik az átfogó jogalkotói felülvizsgálat lehetőségét.

### **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy

- a.) kezdeményezze a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény olyan irányú módosítását, amely
  - rögzíti, hogy a felosztási terv jogerőre emelkedése után a végrehajtó mennyi időn belül köteles a végrehajtást kérőt megillető összeget kiutalni;
  - biztosítja, hogy a végrehajtó automatikusan, rövid határidőn belül értesüljön az adós ellen elrendelt felszámolási eljárásról;
- b.) vizsgálja felül a bírósági végrehajtói díjszabásról szóló 14/1994 (IX. 08.) IM rendelet teljes díjrendszerét;
- c.) fontolja meg a jelenlegi végrehajtási rendszer átfogó átalakításának kezdeményezést, figyelembe véve a jelentésben foglalt rendszerszintű anomáliákat, valamint a nemzetközi szabályozásnak hasznosítható tapasztalatait.

Budapest, 2013. május

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-211/2013. számú ügyben**

Előadók: dr. Dezső Adrienn  
dr. Juhász Zoltán

### **Az eljárás megindulása**

Az elmúlt években beérkezett panaszok, valamint a jogászai hivatásrendek képviselői által tett jelzések alapján Hivatalomban fél évig tartó tematikus, átfogó vizsgálatot indítottam, amely a



bírósági végrehajtás rendszerét érinti. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam a jogállamiság és a jogbiztonság elve, a tisztességes eljáráshoz való jog (beleértve a jogorvoslathoz való jogot), valamint a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja miatt.

Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 18. §-a, illetve 21. §-a (1) bekezdésének a) pontja és (2) bekezdése, valamint 26. §-a (1) és (2) bekezdései alapján megkerestem érintett, releváns adatokkal, gyakorlati tapasztalatokkal és információkkal rendelkező jogalkalmazó szerveket: Kúria, Magyar Ügyvédi Kamara, Bankszövetség, TIGÁZ Zrt, Budapesti Elektromos Művek Nyrt, Magyar Biztosítók Szövetsége. További szervezetek és személyek közvetlen megkeresés nélkül fejtették ki szakmai álláspontjukat, illetve bocsátottak rendelkezésemre adatokat (például: Magyar Követeléskezelők és Üzleti Információt Szolgáltatók Szövetsége, Hiteles Mozgalom Bírósági- és Végrehajtási Eljárásokat Elemző Munkacsoport). Az így rendelkezésemre álló adatok és információk elemzése alapján feltett kérdésekkel kerestem meg a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamarát (a továbbiakban: Kamara) és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot (a továbbiakban: Minisztérium).

### **Érintett alapvető jogok**

- *A jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *A tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”)

### **Alkalmazott jogszabályok**

- a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (továbbiakban: Vht.)
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (továbbiakban: Ptk.)

### **Megállapított tényállás**

Az AJB-4127/2012 számú egyedi ügyben a panaszos beadványában sérelmezte, hogy az önálló bírósági végrehajtó nem jogszabályszerűen járt el, amikor hatósági átutalási megbízással több pénzt emelt le a bankszámlájáról, mint amit a jogszabály lehetővé tesz. Sérelmezte továbbá a Magyar Országos Végrehajtó Kamara által lefolytatott vizsgálatot, mert a beadványozó szerint az Országos Felügyeleti Tanács nem azt vizsgálta, amire a panaszra irányult. A Kamara által – többszöri felhívásra – rendelkezésre bocsátott dokumentumokból az alábbiak állapíthatók meg. A Kamara tájékoztatta a panaszost, hogy az önálló bírósági végrehajtó ellen benyújtott panaszát a Felügyeleti Tanács elé terjesztik kivizsgálás céljából, és a döntésről később értesíteni fogják. Ezzel egyidejűleg a Felügyeleti Tanács bekérte a végrehajtótól az ügyre vonatkozó dokumentumokat. Az iratok megérkezését követően a Felügyeleti Tanács levélben értesítette a panaszost a következőkről: „Megállapítható, hogy a kolléga a foganatosítás során minden vonatkozásban a hatályos jogszabályok betartásával járt el. Az 1994. évi LIII. törvény 7. §-a kötelező utasítást tartalmaz az eljáró végrehajtó számára, miszerint elsősorban az adós pénzeszközeit kell végrehajtás alá vonni. A számlát vezető bank kötelezettségét is taxatíve tartalmazza a fenti említett jogszabály”. A panaszos ezt követően ismételt beadvánnyal fordult a Kamarához. A Felügyeleti Tanács akkor a következőkről írta: „Ismételten tájékoztatom, hogy a kolléga mindenben a hatályos jogszabályok betartásával járt el. A már említett jogszabályhelyben foglaltak alapján hatósági átutalási megbízást ki kell adnia és nincs lehetősége, hogy az adott számlára érkezett összeg jogcímét, illetve jogcímeit vizsgálhatja. Megjegyzem, hogy az Ön által

hivatkozott mentességek csupán a letiltás esetére értendők. A számlát vezető bank kötelessége az 1994. évi LIII. törvényben foglaltakat betartani, s a meghatározott összeget a számlán hagyni, hogy a rendelkezésre állási idő (35 nap) letelte után a számlatulajdonos hozzáférhessen”.

A tematikus vizsgálat során megkeresett szervek az alábbiakról tájékoztattak az önálló bírósági végrehajtók fegyelmi kontrolljával kapcsolatosan.

A *Kamara* válaszlevelében kifejtette, hogy a törvényességi felügyeletet, a végrehajtási szervezet feletti általános felügyeletet jelenleg a Közigazgatási és Igazságügyi Miniszter látja el a Vht. 230. § alapján kapott felhatalmazásánál fogva. Ugyanezen jogszabályhely kimondja, hogy az önálló bírósági végrehajtók ügyvitelének, hivatali működésének és magatartásának rendszeres ellenőrzése a Kamara feladata. A Kamara ezen feladatát a Szervezeti és Működési Szabályzatban foglaltak szerint a Revizori és Vizsgálóbiztosi Tanács látja el, a tagság által választott revizorok útján, a hatályos ellenőrzési terv, illetve – rendkívüli vizsgálat esetén – a kirendelő okirat szerint. Ezen felül az egyedi végrehajtási ügyeket érintő panaszügyek kivizsgálását a Kamara Országos Felügyeleti Tanácsa látja el. A Kamara válaszelevele szerint panaszkezelési szabályzattal nem rendelkezik, a Felügyeleti Tanács a szervezeti és működési szabályzatban foglaltaknak megfelelően látja el feladatát. A fegyelmi kontroll vonatkozásában a közelmúltban lényeges változtatást eszközölt a jogalkotó, miszerint a bírósági végrehajtással kapcsolatos és egyéb igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXX. törvénnyel megváltoztatta a fegyelmi ügyben eljáró szerv összetételét. A változást követően 2012. március 15-től létrejött az úgynevezett szolgálati bíróság, azaz a bírósági végrehajtói fegyelmi bíróságok kizárólag hivatásos bíróból állnak.

A Kamara álláspontja szerint a jelenlegi törvényességi és fegyelmi kontroll hatékonyan, megfelelő garanciákkal és eljárásrenddel működik, mely alkalmas a kívánt joghatások és célok elérésére. A jelenleg fennálló, a végrehajtási eljárás részeit, illetőleg egészét érintő jogorvoslati rendelkezéseket megfelelőnek tartja a Kamara elnöke, azok alkalmasak az alkotmányos és törvényes bírósági végrehajtás garantálására. Külön hangsúlyozta, hogy a végrehajtás során alkalmazandó jogorvoslati rend további cizellálásával és egyes esetekben további szigorításával is a nevezett garanciák mind szélesebb körű megvalósulását segítette elő. A fenti törvény rendelkezései tovább mélyítették, illetve pontosították a végrehajtási kifogás rendszerét, valamint meghatározták a lényeges eljárási szabálysértések fogalmát, illetőleg ezek megsértése esetére a végrehajtóval szembeni szankciók alkalmazására is lehetőséget teremtettek.

A *Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium* válaszelevele a jelentés kiadásáig nem érkezett meg, tájékoztatásuk szerint a megkereséssel érintett jogszabályok felülvizsgálata folyamatban van, erre tekintettel a módosítások után kívánnak részletes válaszelevelet továbbítani.

A *Kúria elnökének* tájékoztatása szerint a Kúria másodfokú fegyelmi bíróságához 2002-ben 3 ügy, 2003-ban 10 ügy, 2004-ben 3 ügy, 2005-ben 5 ügy érkezett és fejeződött be, 2006-ban nem érkezett végrehajtói fegyelmi ügy, míg 2007-2008-2009. években évente 1-1, 2010-ben 3, 2011-ben 3, 2012-ben 4 ügy indult és fejeződött be. 2013. január 1. napja óta csupán egyetlen végrehajtói fegyelmi ügy érkezett a Kúria másodfokú fegyelmi bíróságához, azonban a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara fegyelmi ügyekben rendszeresen eljáró jogi képviselőjének 2012. januárjában adott tájékoztatása szerint az első fokú fegyelmi bíróságok előtt 28 ügy van folyamatban, így a közeljövőben a másodfokú eljárások számának emelkedése várható.

A Kúria elnökének véleménye szerint az elmúlt tíz év fegyelmi iratanyagából kitűnik, hogy mind az első-, mind a másodfokú fegyelmi bíróságok késedelem nélkül intézkedtek a végrehajtói fegyelmi ügyekben, alapos vizsgálatot folytattak le, határozatukat minden esetben részletesen megindokolták. A Kúria álláspontja szerint a fegyelmi eljárás rendszere és rendje változtatást nem igényel, kielégítően működik. Garanciális okok miatt nem tartják

elképzelték azt, hogy a végrehajtók ellen indul fegyelmi ügyeket ne „hivatásos” bírák bírálják el.

A *Magyar Ügyvédi Kamara elnökének* válaszlevele szerint jelenleg egyedüli hatékony kontrollként a végrehajtási kifogás intézménye alkalmazható, a Kamaránál tett panaszra a tapasztalatok szerint gyakran nem érkezik válasz, az vizsgálat nélkül marad.

A *Magyar Bankszövetség* válasza szerint nem érzékelhető semmiféle kontroll a tekintetben, ha egy végrehajtó súlyos mulasztást követ el vagy az adós, vagy a hitelező sérelmére, akkor ennek bármilyen következménye lenne. A felszámoló szervezetekkel összehasonlítva, akiknek 2012. december folyamán újra pályázatot kellett benyújtaniuk ahhoz, hogy tevékenységüket továbbfolytassák, ilyen a végrehajtóknál nincs. A Főtitkár álláspontja szerint nincs jelentősége, hogy egy végrehajtó ellen több ezer, vagy egyetlen kifogást nyújtanak be, folyamatosan érkeznek be a munkájával kapcsolatban panaszok, vagy nem érkezik egy sem.

A végrehajtók feletti fegyelmi jogkört jogszabály szerint a Kamara gyakorolja, de tapasztalatuk szerint csak azokban az esetekben lép fel hatékonyan, amikor a sajtó a kirívó és extrém jogsértésekről nagy nyilvánosság előtt beszámol. Sok esetben visszautasítja a fegyelmi eljárás kezdeményezését a Kamara arra hivatkozással, hogy az ügyben benyújtott kifogás jogerős bírósági elbírálásáig nem jár el. A Kamara fegyelmi gyakorlatáról lényegében nincs érdemi információ, különös tekintettel arra, ha a panaszt a kamara egyik tisztviselőjével szemben nyújtják be. A végrehajtó leváltása egy folyamatban lévő végrehajtási eljárásban pedig gyakorlatilag lehetetlen. Tapasztalataik alapján az önálló bírósági végrehajtók intézkedéseivel szemben benyújtott végrehajtási kifogások tárgyában a végrehajtást foganatosító bíróságok igen lassan döntenek, így a bíróságok késlekedésükkel tovább növelik a végrehajtási eljárás időtartamát.

A Főtitkár jelezte azt is, hogy amikor a végrehajtó mulasztása miatt kifogással éltek a bíróságnál, egyben panaszt tettek a Kamaránál. A Kamara nem látott okot a fegyelmi eljárás megindítására, ellenben a bíróság helyt adott a kifogásnak, azaz megállapította, hogy a végrehajtó mulasztott. A Bankszövetség álláspontja szerint a Kamarának nagyobb szakmai kontrollt kellene fordítani arra, hogy a bírósági végrehajtók tevékenysége mennyire felel meg az elvárt szakmaiságnak, továbbá szükséges lenne egy számlaforgalmi monitoring rendszer kialakítása is. Ennek része, hogy eredményes árverésből származó megtérülés összegét, amelyet a bírósági végrehajtó számlájára fizetnek be, azt a végrehajtó a számláról ne tudja más jelleggel és céllal felhasználni, mint a végrehajtást kérők követelésének rendezése, ahogyan az a közelmúltban több esetben is előfordult, és amely alkalmakkor ettől eltérően jártak el, és az összeget saját célra fordították. A Kamara részéről hiányoznak azok az eljárást egységesítő szabályok, illetve normatívák, amelyek alapján egységesíteni lehetne az országban a végrehajtókra vonatkozó magatartási és eljárási szabályokat. (végrehajtói iroda nyitva tartása, iratbetekintés és konzultáció lehetőségének biztosítása, panaszkezelésre vonatkozó előírások, stb.) A Főtitkár véleménye szerint a bíróságok elnökei tapasztalataik szerint rendkívül csekély figyelmet fordítanak a végrehajtók működésének törvényességének és szabályszerűségének biztosítására, a felügyelő miniszter intézkedéseiről alig lehet hallani, és a Kamara számára többletjogosítványok biztosítását az egyedi végrehajtókkal szemben is megfontolandónak tartanak, tekintettel arra, hogy például a kamarai állásfoglalásokat nem minden végrehajtó esetében tartják be, (pl. az igazgatási szolgáltatási díjak utalásának eltérő gyakorlatát a belső állásfoglalás ellenére sem sikerült egységesen kialakítani)

A *Magyar Biztosítók Szövetségének* álláspontja szerint a végrehajtók felügyelete minimális szintet mutat. Érdemi szankciókat csak a legritkább esetben alkalmaznak a szabályszegő végrehajtókkal szemben, információ hiányában pedig nem is nagyon indítható ilyen

eljárás. A tapasztalatok alapján számukra úgy tűnik, hogy a végrehajtók törvényességi kontrollja nem elég hatékony, több esetben kaptak olyan visszajelzéseket a végrehajtótól az adós vagyontól illetően, amely nem állta meg a helyét (pl. a követelés behajthatatlanságáról írt igazolás mellett az adós egy 500 SLK Mercedes tulajdonosa volt). Amennyiben hatékonyan működne a végrehajtók törvényességi kontrollja, abban az esetben véleményük szerint megfontoltabban nyilatkoznának az adós valós anyagi helyzetét illetően. Javasolható például, hogy a nem kellő gondossággal eljáró végrehajtó általi valótlan vagy különösen a szándékosan hibás tájékoztatás esetén anyagi felelősség mellett az ügy elvesztése is szankció legyen. Gyakorlati tapasztalatként jelezték, hogy az eljáró végrehajtótól írásbeli tájékoztatás kérésére válasz nem érkezik, a telefonon történő kapcsolatfelvétel pedig nem lehetséges. Ezzel kapcsolatban a Kamaránál panaszt nyújtottak be, a Kamara javaslata pedig az volt, hogy az eljáró jogi képviselő személyesen keresse fel a végrehajtót, a szükséges adatok, információ megismerése érdekében. A Szövetség véleménye szerint ugyanakkor ez az eljárás nem tekinthető hatékonyak.

Azokban az esetekben, amikor a megtérülések a végrehajtótól a végrehajtást kérőhöz nem érkeznek meg, nem tapasztalták azt, hogy a Kamara hatékonyan működne annak érdekében, hogy a végrehajtókat arra szorítsa, hogy a bizonyítottan beérkezett összeget a jogosult részére továbbítsa. A Kamarának szigorúbb és hatékonyabb eszközrendszerrel kellene rendelkeznie ahhoz, hogy a kamarai tagokat prudens és átláthatóbb működésre szorítsa. A rendelkezésre álló tapasztalatok szerint a végrehajtók feletti fegyelmi kontroll a gyakorlatban nem működik, megítélésük szerint szükséges lenne, hogy a végrehajtók fegyelmi ügyeiben hozott határozatok, hasonlóan az ügyvédi hivatásrendhez, anonimizálva nyilvánosságra kerüljenek.

Az *ELMŰ Nyrt.* álláspontja szerint sem kielégítő a végrehajtók kontrollja. Több esetben tettek panaszt egyes végrehajtók eljárásával kapcsolatban a Kamara felé, jellemzően abból az okból kifolyólag, hogy a végrehajtó már hosszú ideje nem tett lépést az adott ügyben, az általunk tett megkeresésekre nem reagál. Ezek a panaszügyek általában oly módon zárulnak, hogy a Kamara felhívását követően a végrehajtó tesz valamilyen intézkedést, a Kamara pedig lezárja az ügyet. Fegyelmi felelősségre vonásra elenyésző esetben kerül sor. A végrehajtók törvényességi és fegyelmi kontrollja, illetve a Kamara felügyeleti eljárását és gyakorlatát nem látják tehát kielégítőnek, sok esetben a benyújtott panaszokat érdemben nem vizsgálják meg, a fegyelmi felelősség vizsgálatát a kérelemre indult eljárásokban sem folytatják le megfelelően és alaposan, csak formálisan tesznek eleget a jogszabályban írt feladataiknak. Ennek alapján a Kamara jogszabályban meghatározott szerepét véleményük szerint a gyakorlatban nem tölti be.

A *TIGÁZ Zrt.* válaszlevele szerint munkavégzésük során eddig nem tapasztaltak jogsértést, ezért tárgyilagosan nem tudják megítélni a végrehajtók feletti törvényességi kontroll milyenségét.

A *MAKISZ* tájékoztatása szerint a végrehajtókkal szembeni objektív szankciórendszer hiányában az eljárások szubjektívek, melyekbe a végrehajtást kérőt nem vonják be, aki a saját ügye feletti rendelkezési jogában sokszorosan megfosztott szerepbe kényszerül. A legtöbb végrehajtó elérhetetlen, tájékoztatást nem ad és panasszal érdemben nem lehet kihez fordulni.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatásköröm tekintetében**

A 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 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. § (1) bekezdésének k) pontja értelmében az Ajbt. alkalmazásában az önálló bírósági végrehajtó és a törvényszéki végrehajtó hatóságnak minősül, így az ő működésükre, az általuk foganatosított végrehajtási eljárások vizsgálatára, a végrehajtási rendszer értékelésére kiterjed hatásköröm. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének d) pontja alapján kiterjed hatásköröm a Kamara vizsgálatára is. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján adott a hivatalbóli vizsgálatok indításának lehetősége.

## **2. Az érintett alapvető jogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott jogi és a mögötte meghúzódó társadalmi problémával kapcsolatos összefüggés-rendszer feltárása során *autonóm, objektív módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának.

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 köteleességévé 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]

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 [315/E/2003. AB határozat]. 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]. 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]

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 Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozatának érvelését követve a *tulajdonhoz való jog* alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja azonban 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 részjogosítványai, 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 42/2006. (X. 5.) AB határozatban foglaltak szerint, több évvel a tulajdoni rendszer átalakulását követően az Alkotmánybíróság már szigorúbb követelmények érvényesítését tartja indokoltnak a tulajdonjog védelme érdekében, mint amit a fenti AB határozat megfogalmazott. A tulajdonjogot a többi alapvető jogtól eltérően szabályozza az Alaptörvény is. Meghatározott feltételek mellett a tulajdonjog teljes elvonását is lehetővé teszi.

A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat rámutatott, hogy „[a]z alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett”. E megfogalmazásból kitűnik, hogy a tulajdonhoz való jogot korlátozó szabálynál is szerepet kap a „cél” vizsgálata, így e vonatkozásban is érvényesíteni kell az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének követelményét, miszerint a korlátozásnak „más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében” kell történnie.

### **3. Az ügy érdeme tekintetében**

*3.1. A bírósági végrehajtási eljárás célja és az eljárásban szereplő személyek az alkotmányossági követelmények tükrében*

Az Alkotmánybíróság 46/1991. (IX. 10.) AB határozatában kifejtette, hogy a bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírósági döntések teljesítése – akár jogszerű kényszerítés árán is – a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik. A végrehajtási eljárásban már nem a mindenkit megillető alkotmányos személyi jogokat kell elvont módon védeni, hanem az „ártatlanságában” a megelőző eljárás során megcáfolt jogsértővel szemben kell konkrét törvényes kényszerítő eszközöket alkalmazni. Ha ugyanis a végrehajtási rendszer gyenge és könnyen kijátszható, ez óhatatlanul a bírósági határozatok lebecsüléséhez, jogbizonytalansághoz, a jogtudat romlásához, a jogállamiság sérelméhez vezet. Az ilyen veszély

leküzdése nyilvánvalóan mind állampolgári, mind társadalmi, mind pedig állami szempontból alkotmányos érdek. A bírósági ítéletek és más bírósági határozatok végrehajtásakor nem lehet ugyanis feltételezni, hogy az adós először akkor szerezne tudomást a követelésről, amikor a végrehajtó a lakásán megjelenik. A tipikus esetben az adós már a keresetlevél (fizetési meghagyás) kézbesítése során értesül a vele szemben fennálló követelésről. A bírósági eljárásban részt vehet, védekezhet, bizonyítási indítványt terjeszthet elő stb. Az adósnak módjában áll az önkéntes teljesítés is. Ha mégsem teljesít, kiszolgáltatottnak, ártatlannak, emberi méltóságában sértett személynek semmiképpen nem lehet őt tekinteni. Sőt kifejezetten hitelezővédelmi és általános jogállamisági érdeket szolgál az a rendelkezés, hogy a végrehajtó újabb, az önkéntes teljesítésre felhívó felesleges felszólítást már nem küld az adósnak, hanem megjelenik a lakásán és a követelés fejében lefoglalja ingóságait. Az alkotmányos rend védelme a végrehajtási eljárás e fázisában éppen a jogszerű kényszerintézkedések hatékony alkalmazásával érvényesül.

Az önkéntes jogkövetés hiányában kényszerítő jellegű eljárásra van tehát szükség a bíróságok és a jogvitát eldöntő más szervek határozatainak érvényre juttatásához. E célt szolgálja a bírósági végrehajtás is (a Vht. 1. §-a szerint a bíróságok és a jogvitát eldöntő más szervek határozatait, továbbá egyes okiratokon alapuló követeléseket bírósági végrehajtás útján, a Vht. szerint kell végrehajtani). Emellett szerepe van a közigazgatási végrehajtásnak és a közvetlen végrehajtásnak is. A magyar jogban a vagyoni végrehajtásnak ez a három útja ismeretes. A bírósági végrehajtás egyedi vagyoni végrehajtás, szemben a felszámolási eljárással, ami totális végrehajtás, tehát az adós teljes vagyonát fordítja a hitelezők követelésének kielégítésére. A személyi végrehajtás a büntetés-végrehajtás keretében történik. A végrehajtás a pénzfizetésre, illetőleg az egyéb magatartásra kötelezett [a továbbiakban: adós [Vht. 5. § (1) bekezdés]] személyiségi jogait csak kivételesen érintheti [Vht. 5. § (2) bekezdés]. Elsősorban tehát az adós vagyoni jogait korlátozzák, majd az adós vagyoni joga a kötelezettségének erejéig megszűnik, egyúttal e vagyont az adós kötelezettségének teljesítésére fordítják.

A bírósági végrehajtási eljárásban a legfontosabb érdekviszony, amelyre tekintettel kell lenni a jogi szabályozás és a jogalkalmazás során, a végrehajtást kérő és az adós között áll fenn. *A végrehajtást kérő* az a személy, akit a végrehajtási jog megillet, tehát a végrehajtási eljárás kezdeményezésére jogosult (a végrehajtást kérő pontos definícióját a Vht. nem adja meg). A bírósági végrehajtás során ugyanakkor más személyek is érintettek lehetnek, mint például a zálogjogosult, az árverési vevő, az adós pénzt kezelő pénzügyi intézmény vagy olyan személy, akinek az adós ingatlanára vonatkozóan az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett joga van, stb. A jogi szabályozás és a jogalkalmazás során ezeknek a személyeknek az érdekeire is tekintettel kell lenni. Természetesen kiemelkedő szerepet játszik az eljárás lefolytatásában a bíróság, az önálló bírósági végrehajtó és a törvényszéki végrehajtó. Az utóbbi két személy fogyanatosítja ténylegesen a végrehajtási cselekményeket, így az ilyen pozíció betöltéséhez megkövetelt, a velük szemben támasztott törvényi, jogszabályi követelmények szintén garanciális jelentőségűek.

*Az adós érdekeinek* gondos figyelembe vételét indokolja mindenképpen az a tény, hogy a végrehajtási eljárás nem kontradiktórius eljárás, és nem jellemzik olyan garanciális jellegű intézmények, formák, mint a pert. A bírósági végrehajtási eljárás ugyanis polgári nemperes eljárás, bár a Vht. 9. §-a és 224. §-a szerint azokra a kérdésekre nézve, amelyeket a Vht. külön nem szabályoz, a Pp. szabályai – a polgári nemperes eljárás sajátosságaiból eredő eltérésekkel – megfelelően irányadók, szubszidiárius jelleggel alkalmazandók. A nemperes eljárások egyik sajátossága azonban éppen az például, hogy a bíróság előtt a felek meghallgatására, illetve a bizonyításra szűkebb körben kerül sor, mint a polgári perben.

Mindez, különösen a bírósági végrehajtási eljárás célja és jellege, nagy nyomatékkal támasztja alá azt, hogy a jogi szabályozásnak meg kell felelnie a jelentésem korábbi részében

ismertetett alkotmányos követelményeknek, a jogbiztonság elvének, a tisztességes eljáráshoz való jog követelményének (beleértve a jogorvoslathoz való jogot). A bírósági végrehajtási eljárás 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.

A bírósági végrehajtási eljárás során figyelemmel kell *lenni az arányosság és a fokozatosság követelményére*. Ez a végrehajtás kérő és az adós közötti érdekviszony szabályozása: a végrehajtást kérő *rendelkezési elvének* érvényesülését, valamint az adós védelmét megfelelő arányú szabályokkal kell biztosítani. Így – a nagyobb sérelem okozásának tilalma alapján – korlátozandó a végrehajtást kérőnek a Vht. 8. § (1) bekezdésében biztosított rendelkezési joga, mely szerint a Vht. keretei között a végrehajtást kérő rendelkezésétől függ, hogy az adós milyen jellegű vagyontárgyából kívánja követelésének végrehajtását. Ezt a rendelkezési jogot maga a Vht. korlátozza az arányosság és fokozatosság elvének deklarálásával, másrészt a bíróság is eltérhet a végrehajtást kérő rendelkezésétől az adós érdekében a végrehajtási kényszer arányos, illetőleg fokozatos alkalmazása céljából [Vht. 8. § (2) bekezdés]. Ezek a szabályok olyan alapvető és rugalmasan kezelendő elvet fogalmaznak meg, amelyet az eljáró önálló bírósági végrehajtónak és törvényszéki végrehajtónak a lehető legjobb módon, az adott ügy sajátosságainak megfelelő önálló mérlegeléssel kell alkalmaznia a gyakorlatban.

### 3.2 Az érintett jogszabályhelyek

A Vht. 250. § (2) bekezdése szerint a Kamara ellátja a végrehajtók, végrehajtó-helyettesek és végrehajtójelöltek feletti szakmai felügyeletet, ennek keretében jogosult a végrehajtó működését, ügyvitelét és pénzkezelését ellenőrizni, a végrehajtó iratait és nyilvántartásait megvizsgálni, magatartását ellenőrizni, a tényállás megállapítása céljából a végrehajtás során történt adatigénylésről vezetett adatszolgáltatási, adattovábbítási nyilvántartásokból adatot igényelni, továbbá a végrehajtó által lefolytatott eljárás cselekményen részt venni. *Intézi a végrehajtókkal, végrehajtó-helyettesekkel és végrehajtójelöltekkel kapcsolatos panaszügyeket, a bíróság hatáskörébe tartozó ügyek kivételével*. A Vht. 278. § (1) bekezdése szerint fegyelmi vétség alapos gyanúja esetén a miniszter, a törvényszék elnöke vagy a kamara elnöke feljelentést tesz az elsőfokú fegyelmi bíróság elnökénél, aki a feljelentést haladéktalanul közli a gyanúsított személlyel. Az eljárás alá vont személyek fegyelmi ügyeit a bírósági végrehajtói fegyelmi bíróság bírálja el. Elsőfokú fegyelmi bírósággként a Budapest Környéki Törvényszék mellett működő Bírósági Végrehajtói Fegyelmi Bíróság jár el. Másodfokú fegyelmi bírósággként a Kúria mellett működő Bírósági Végrehajtói Fegyelmi Bíróság jár el.

A Vht. 266. § (1) bekezdése szerint fegyelmi vétséget követ el az a végrehajtó illetve végrehajtó-helyettes és jelölt, aki a Vht.-ban törvényben vagy más jogszabályban meghatározott hivatásbeli kötelességét vétkeesen megszegi, illetőleg magatartásával vagy életmódjával a feladatának ellátásához szükséges közbizalmat megingatja, vagy hivatásának tekintélyét csorbítja. Fegyelmi vétséget követ el az önálló bírósági végrehajtó, az önálló bírósági végrehajtó-helyettes és az önálló bírósági végrehajtójelölt akkor is, ha vétkees magatartása a kamara



iránymutatásában foglaltakat súlyosan sérti, továbbá az önálló bírósági végrehajtó, ha a kamarai tagdíj befizetését elmulasztotta. Ha a vétkesség enyhébb fokú, és a kötelességszegés nem járt – vagy csekély mértékben járt – hátrányos következménnyel, a fegyelmi eljárás lefolytatása és a fegyelmi büntetés kiszabása mellőzhető.

### *3.3 A Magyar Bírósági Végrehajtó Kamara felügyeleti eljárása*

Az AJB- 4127/2012, egyedi számú ügyben a Felügyeleti Tanács által lefolytatott eljárás során csupán néhány soros tájékoztató levelet küldtek a panaszosnak, amelyben rögzítette, hogy az érintett végrehajtó a jogszabályok szerint járt el. A vizsgálat eredményeképpen tehát nem született határozat, amelynek megfelelő indokolásából nyilvánvalóvá vált volna a panaszos számára, hogy a döntés megalapozott, megfelelően alátámasztott, s egy részletes vizsgálat által feltárt bizonyítékokon alapul. A megkeresett szervek válaszleveleikben is számos problémát fogalmaztak meg a Kamara felügyeleti és panaszkezelési eljárásával kapcsolatosan.

A fenti kérdés tárgyalásakor a Kamara köztestületi jellegét, s a végrehajtói tevékenység különleges jelentőségét kell figyelembe venni, ennek fontosságát már egy korábbi ombudsmani jelentés is rögzítette. [OBH-2985/2002] A hatályos jogi szabályozás szerint a köztestület önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkező szervezet, amelynek létrehozását törvény rendeli el. A köztestület a tagságához, illetőleg a tagsága által végzett tevékenységhez kapcsolódó közfeladatot lát el. A köztestület jogi személy. A Ptk. 65. § (3) bekezdése szerint törvény meghatározhat olyan közfeladatot, amelyet a köztestület köteles ellátni. A köztestület a közfeladat ellátásához szükséges – törvényben meghatározott – jogosítványokkal rendelkezik, és ezeket öngazgatása útján érvényesíti. Törvény előírhatja, hogy valamely közfeladatot kizárólag köztestület láthat el, illetve, hogy meghatározott tevékenység csak köztestület tagjaként folytatható.

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a köztestületek, ezen belül a szakmai kamarák kérdésével is. Az Alkotmánybíróság 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában a következőket fejtette ki a határozat indokolásában. A Ptk.-nak a köztestületeket a magyar jogba ismét bevezető rendelkezéseihez készült indokolás szerint közfeladat „általában olyan feladat, amelyet egyébként az államnak vagy a helyi önkormányzatnak kellene megvalósítania.” Ebben a körben a közfeladat kétségtől közizgatási feladat, amelyhez a köztestületnek megfelelő hatáskörökkel is rendelkeznie kell; a köztestület a helyi önkormányzatok mellett az önkormányzás egy másik önálló válfaját, a testületi önkormányzatot képviseli. Az Alkotmánybíróság szerint „... a határok az átruházott közizgatási és egyéb – például belső igazgatási – feladatok között nem élesek. A közfeladat fogalma tehát szélesebb a hatósági jogkör gyakorlásánál, amely viszont esetenként, és a szükséghez képest a közfeladat ellátásának egyik nélkülözhetetlen eszköze lehet.” A közfeladatok és járulékos más jogosítványok kifejezik azokat a sajátosságokat is, amelyek a szakmai kamarákat megkülönböztetik más köztestületektől, beleértve a gazdasági kamarákat is. A szakmai kamarák a hagyományos szabad foglalkozások önkormányzatai. Ezeket a hivatásokat a magas szintű, speciális képzés, a szolgáltatások személyes teljesítése és az azokat igénybe vevő féllel szembeni bizalmi viszony, a részletesen kidolgozott és a testületi önkormányzat által kikényszerített etikai szabályok jellemzik. Ennek felel meg, hogy a szakmai kamaráknak csak természetes személyek lehetnek tagjai; hogy az adott szakma pontosan körülhatárolt, igen részletesen szabályozott, s azt viszonylag kevesen gyakorolják. Mindebből következően a szakmai kamaráknál az önkormányzati szabályozás messzebb mehet, mint más köztestületeknél: úgy is, hogy részletesebb, s úgy is, hogy alapjogokat, különösen a foglalkozás megválasztásához és gyakorlásához való jogot, érinthet.

A fentiekből is látszik, hogy a Kamara, mint a végrehajtók önkormányzati szerve nem mindenben felel meg az alkotmánybíróság által a szakmai kamarákról megfogalmazott általános jellemzőknek. A végrehajtói hivatást jelenleg nem jellemzi a magas szintű, speciális képesítés, inkább a tevékenység speciális jellege lehet különös ismérv. A végrehajtó eljárása polgári nemperes eljárás, feladata a bíróság jogerős határozatában – valamint más végrehajtható okiratokban – foglaltak végrehajtása, kikényszerítése. Tekintettel arra, hogy a bírósági végrehajtási eljárás részben alapjogokat korlátozhat, részben a jogosnak ítélt követeléshez való hozzájutást biztosítja, s szorosan az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódik mindennek során – szükséges a részletes etikai, panaszkezelési szabályok, illetve a fegyelmi eljárás szabályainak részletes kidolgozása is, s azok érvényesítése egy független fórum által. Erre hivatkozik a Vht. indokolása is, amely szerint: „A Javaslat az önálló bírósági végrehajtók fegyelmi ügyeinek elbírálása céljából olyan szervezetet hoz létre, amely szem előtt tartja egyrészt a bírósági végrehajtók önálló jogállását, másrészt a tevékenységüknek a bíróságokhoz, tehát az igazságszolgáltatás szerveihez való kapcsolódását is.” E szervezet a bírósági végrehajtói fegyelmi bíróság, amely az önálló bírósági végrehajtók fegyelmi ügyeit bírálja el. A Vht. részletesen meghatározza a fegyelmi vétségre és a fegyelmi büntetésre, valamint a fegyelmi bíróság eljárására vonatkozó szabályokat. Ugyanakkor, ahogyan azt korábban jeleztem, a Kamara feladatává teszi a végrehajtókkal, végrehajtó-helyettesekkel és végrehajtójelöltekkel kapcsolatos panaszügyek intézését, a bíróság hatáskörébe tartozó ügyek kivételével. A gyakorlatban a Kamara Felügyeleti Tanácsa intézi ezeket a panaszügyeket. A Kamara SZMSZ-e szerint a Felügyelet Tanács hat állandó tagból áll, tagnak bármely önálló bírósági végrehajtó jelölhető. A szabályzat rögzíti, hogy a tanács feladata a végrehajtók, végrehajtó-helyettesek és végrehajtójelöltek feletti szakmai felügyeletét, ennek keretében jogosult a végrehajtó működését, ügyvitelét és pénzkezelését ellenőrizni, a végrehajtó iratait és nyilvántartásait megvizsgálni, magatartását ellenőrizni, továbbá a végrehajtó által lefolytatott eljárási cselekményen részt venni, intézi a végrehajtókkal, végrehajtó-helyettesekkel és végrehajtójelöltekkel kapcsolatos panaszügyeket, a bíróság hatáskörébe tartozó ügyek kivételével. A feleket az ügyvel kapcsolatos állásfoglalásáról tájékoztatja, amennyiben az eset vizsgálata során fegyelmi vétséget észlel, jelzi a Kamara elnökének. A szabályzat 26. §-a alapján a konkrét végrehajtási cselekményekkel kapcsolatban tett panaszokat köteles az illetékes bíróság felé, mint végrehajtási kifogásokat továbbítani. Azzal a felkéréssel, hogy a bíróság a kifogás elbírálásának eredményéről a Kamarát tájékoztassa. Mindezeket túl a Kamara nem rendelkezik panaszkezelés szabályzattal, az SZMSZ pedig nem tartalmaz részletszabályokat, például nincs meghatározva, hogy mennyi az ügyintézési határidő a beérkező panaszok megválaszolására, mit tesz annak feltárása érdekében, hogy érdemben kivizsgálja a panaszt, hogyan alakítja ki az álláspontját, mi a döntéshozatal módja az adott ügyben eljáró tanács által.

Továbbá az egyedi ügyből és a megkeresett szervek válaszaiból is kitűnik a Felügyeleti Tanács vizsgálata során nem születik megfelelően indokolt határozat, nincsen jogorvoslati fórum, a rövid néhány soros válaszlevelek nem nyújtanak megfelelő információt a panasztevőnek, még abban az esetben sem, ha valóban jogszabályszerűen járt el a végrehajtó. A végrehajtási kifogás természetesen rendelkezésre áll a végrehajtási eljárásban érintett felek, érdekelték számára, azonban ez csak a jogszabálysértések orvoslására szolgál. A végrehajtó nem megfelelő magatartása, ügyviteli jellegű esetleges mulasztásai, illetve etikai jellegű vétségei ilyen módon nem vizsgálhatók.

Hangsúlyozni szükséges, hogy egy végrehajtóval szemben fegyelmi vétség alapos gyanúja esetén csak a miniszter, a törvényszék elnöke vagy a Kamara elnöke által tett feljelentés alapján indulhat meg egy fegyelmi eljárás. Erre tekintettel kiemelt jelentősége kellene, hogy

legyen a végrehajtási eljárás résztvevői által benyújtott panaszoknak, hiszen ezek egy későbbi fegyelmi eljárás alapjai lehetnek. Ugyanakkor a Kúria válaszlevele alapján látható, hogy elenyésző a végrehajtókkal szemben a bíróság előtt megindított fegyelmi eljárások száma. Ami két dolgot jelenthet: vagy valóban jelentéktelen fegyelmi vétséggel végzik a munkájukat a végrehajtók, vagy a felügyeleti eljárás megindítására jogosultak nem szereznek tudomást végrehajtó sérelmes eljárásáról, illetve nem tekintik azt olyan súlyúnak, hogy amiatt bírósághoz forduljanak.

Természetesen, ha nyilvánvalóan alaptalan a panasz, vagy csekély jelentőségű a mulasztás, lehetőség van a fegyelmi eljárás megindításának mellőzésére, a panasz elutasítására, de indoklással és hivatkozott jogszabályhelyekkel ellátott határozati formában, amely ellen jogorvoslat vehető igénybe. Álláspontom szerint szükséges egy megfelelően részletes panaszkezelési szabályzat, ugyancsak szükséges egy megfelelően átgondolt és részletes etikai szabályzat megalkotása is, hiszen az elvárásokat megfogalmazó szabályzathoz képest lehetséges a végrehajtók tevékenységének e szempontból történő megítélése is.

A beérkező válaszlevelekből és az egyedi panaszügyből is megállapítható, hogy a beérkező panaszokat a Kamara nem kezeli megfelelő súllyal, ugyanakkor, ha a végrehajtási eljárás valamely résztvevője kíván fegyelmi eljárást indítani a végrehajtóval szemben, azt csak a Kamarán keresztül teheti meg.

*A fentiekre tekintettel megállapítottam, hogy a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara, illetve annak Felügyeleti Tanácsa azzal, hogy a panaszos ügyében nem határozattal döntött az Alaptörvényben deklarált jogorvoslathoz, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.*

*Megállapítottam továbbá, hogy a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamara panaszkezelési és etikai szabályzatának hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz.*

## **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva

- intézkedjen annak érdekében, hogy a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara gondoskodjon a panaszeljárások során az alkotmányos követelményeknek megfelelő határozathozatalról, tegye meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy a határozatot hozó kamarai szerv döntését indoklással ellátva hozza meg.
- a jogorvoslat lehetőségének haladéktalan biztosításával összefüggésben kezdeményezze a Kamara Felügyeleti Tanácsa által követett eljárás módosítását, a jogorvoslati fórum megteremtését, a megfelelő panaszkezelési szabályzat kidolgozását.

Budapest, 2013. május

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-230/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Dezső Adrienn

## **Az eljárás megindítása**

A beadványozó panaszában a rendőrség eljárását sérelmezte, mert a hatósághoz 2012. április 6-án, intézett beadványára hozzám fordulásának időpontjáig nem kapott választ. 2012. októberében telefonon azt a tájékoztatást kapta a rendőrség ügyintézőjétől, hogy nyújtsa be ismét a panaszát, melyet a beadványozó meg is tett, de választ, arra sem kapott. A panasz alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való 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, melynek eredményes befejezése érdekében tájékoztatást, valamint a keletkezett iratok megküldését kértem az országos rendőrfőkapitánytól.

## **Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- *A jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye* „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) 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.)

## **Alkalmazott jogszabály**

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.)

## **A megállapított tényállás**

A panaszost 2011. augusztus 31. napján kelt határozattal a Vas Megyei Rendőrfőkapitányság 30.000 Ft közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte a megengedett legnagyobb sebességre vonatkozó rendelkezés megszegése miatt. A beadványozó a határozat ellen fellebbezéssel élt, de a Budapesti Rendőr-főkapitányság, mint másodfokú hatóság, az elsőfokú határozat helybenhagyta. Ezt követően a panaszos 2012. február 24. napján bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújtott be az első fokú hatósághoz. A másodfokú hatóság 2012. március 23. napján hivatalból módosította a jogerős közigazgatási határozat indoklási részét. Ezt követően a panaszos 2012. április 6. napján beadványt nyújtott be a másodfokú hatóság 2012. március 23. napján kelt kijavító határozata ellen. Ebben számos kérdést fogalmazott meg a kijavító határozattal kapcsolatban és sérelmezte, hogy a hatóság azután módosította az alaphatározatot, miután benyújtotta kereseti kérelmét a bírósághoz. A Fővárosi Törvényszék 2012. szeptember 4-én a panaszos keresetét megalapozottnak találta, és a rendőrség határozatát megsemmisítette. A beadványozó 2012. októberében telefonon felhívta a Vas Megyei Rendőr-főkapitányságot, hogy érdeklődjön, mikor kap a választ a panaszára. Az ügyintézőtől azt a tájékoztatást (tanácsot) kapta, hogy nyújtsa be újabb panaszt. Mindezeket követően 2012. október 15-én ismét az első fokú hatósághoz fordult, és kifogásolta, hogy az áprilisban kelt beadványára nem válaszolt a hatóság. 2012. december 18-án ismét felhívta a Vas Megyei Rendőr-főkapitányságot, hogy sem az első sem az azt követő panaszára nem kapott választ. Akkor azt a tájékoztatást kapta, hogy a bírósági eljárásban pernyertes lett, az ügyet lezárták. A beadványozó jelezte az ügyintézőnek, hogy a peres eljárás során a panaszáról nem esett szó, és az nem is arra vonatkozott. A panaszos szerint függetlenül attól, hogy a peres eljárás során pernyertes lett, a rendőrségnek a panaszára érdemben, írásban kellett volna válaszolnia. Kérte, hogy az észrevételeit továbbítsa az ügyintézőnek és hívják vissza, ez azonban nem történt meg.

Az Országos Rendőr-főkapitány válaszlevelében az alábbi tájékoztatást adta: Az első fokon eljáró hatóság a panaszos 2012. április 6-án kelt beadványát 2012. október 29-én terjesztette fel a másodfokon eljáró hatósághoz. A másodfokon eljáró hatóság 2012. november 28-án az ügy iratait visszaküldte az elsőfokú hatóságnak, mivel a Fővárosi Törvényszék a panaszos keresetét megalapozottnak tartotta, az ügyben keletkezett döntéseket hatályon kívül helyezte, ezért az ügy a részükről további intézkedést nem igényelt. Ezt követően 2012. december 19-én kelt beadványra az első fokon eljáró hatóság 2013. január 24-én kelt 21000/00490179/46/2011. ált. számú irattal tájékoztatta a panaszost, hogy a Fővárosi Törvényszék ítéletében a keresetét alaposnak találta, ennek keretében a 2012. április 6-án előterjesztett beadványát megvizsgálta, az ítéletét annak ismeretében hozta meg, ezért a 2012. április 6-án és 2012. október 15-én előterjesztett beadványának külön elbírálása nem indokolt.

Az ügy iratai alapján az Országos Rendőr-főkapitány megállapította, hogy a másodfokon eljáró hatóság nem járt el jogszerűen, amikor a 2012. április 6-án kelt beadványát a 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdésének a) pontja alapján megküldte az első fokon eljáró hatóságnak, mivel a másodfokon eljáró hatóság által hozott döntéssel kapcsolatban benyújtott beadvány esetén – hiánypótlás keretében – a döntést hozó hatóságnak kellett volna tisztáznia az ügyfél beadványával kapcsolatos szándékát. Ezzel szemben a másodfokon eljáró hatóság a beadvány vizsgálata nélkül továbbküldte azt az első fokon eljáró hatóságnak, annak ellenére, hogy a beadvány kifejezetten a másodfokon eljáró hatóság kijavító határozatát kifogásolta. Álláspontja szerint a másodfokon eljáró hatóságnak Ket. 37. § (3) bekezdése alapján hiánypótlás keretében kellett volna tisztáznia, hogy az ügyfél a beadványát a keresete kiegészítésének vagy – egyébként a fellebbezéssel meg nem támadható – kijavító határozattal szembeni fellebbezésnek szánta-e. Tekintettel arra, hogy a Fővárosi Törvényszék a panaszos keresetét megalapozottnak tartotta és az ügyben keletkezett döntéseket hatályon kívül helyezte, az országos rendőrfőkapitány az ügyben felügyeleti eljárás lefolytatását már nem tartja indokoltnak. A feltárt jogsértésre tekintettel ugyanakkor felhívta a másodfokon eljáró hatóság figyelmét, hogy az általa hozott döntéssel kapcsolatban érkezett beadvány esetén – a Ket. 37. § (1) bekezdésére tekintettel – minden esetben vizsgálni kell a beadvány tartalmát, és szükség esetén meg kell tennie a beadvánnyal kapcsolatos intézkedéseket.

### **A hatáskör tekintetében**

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint „Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”. Az idézett § utal a hatóság fogalmát meghatározó rendelkezésre is, amely pozitív felsorolást ad az alapvető jogok biztos eljárása során hatóságnak minősülő szervekről. A rendvédelmi szervek hatóságnak minősülnek. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 4. § (1) bekezdése szerint a rendőrség, állami fegyveres rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

### **Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében**

Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jobbiztonság. A jobbiztonság 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. [9/1992. (I. 30.) AB határozat]

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.]

A közigazgatási eljárásban az ügyintézési határidők betartásának garanciális jelentősége van. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, 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]

Az Alkotmánybíróság további alkotmányos követelményeket állapított meg a jogállam fogalmának értelmezése során. Így kifejtette: „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] Továbbá: „A jogállamiság elvéből folyó egyik alapvető követelmény, a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye...” [6/1999. (IV. 21.) AB határozat]

*A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.* Az Alkotmánybíróság a 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. [Vö. 6/1998 (III.11) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat] Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett, a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell. [Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. 270. o.] *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.*

### **Az ügy érdeme tekintetében**

A Ket. 33. § (1) bekezdése alapján a határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését harminc napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg. 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.

Az ügyintézési határidő a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő napon, hivatalbóli eljárás esetén az első eljárási cselekmény elvégzésének napján kezdődik. A fellebbezés elbírálására jogosult hatóság és a felügyeleti szerv eljárása esetén, valamint a megismételt eljárásban az ügyintézési határidő az ügy összes iratának az eljárásra jogosult hatósághoz érkezését követő napon kezdődik. A hatóság a felügyeleti szerv erre irányuló felhívására köteles az iratokat felterjeszteni. Az eljáró hatóság vezetője – ha azt jogszabály nem zárja ki – az ügyintézési határidőt annak letelte előtt kivételesen indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb harminc, meghatározott esetekben legfeljebb tizenöt nappal meghosszabbíthatja. A végzésben a határidő-hosszabbítás indokait kifejezetten meg kell jelölni. A Ket. 33. § (6) bekezdése előírja, hogy a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság és a felügyeleti szerv eljárása esetén, valamint a megismételt eljárásban az ügyintézési határidő az ügy összes iratának az eljárásra jogosult hatósághoz érkezését követő napon kezdődik. A hatóság a felügyeleti szerv erre irányuló felhívására köteles az iratokat felterjeszteni. A Ket. 37. §-a szerint, ha az ügyfél által benyújtott kérelem nem felel meg a jogszabályban foglaltaknak 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.

A panaszos esetében az eljáró hatóság sem az április 6-án, sem az október 15-én kelt beadványra nem adott érdemi választ. Amint azt az előzőekben rögzítettem, az ügyintézési határidő megtartásának garanciális jelentősége van a közigazgatási eljárás során. A panaszos annak ellenére nem kapott választ, hogy többször telefonon is érdeklődött a rendőrségnél. Egyetérték az országos rendőrfőkapitánnyal, hogy a másodfokon eljáró hatóságnak Ket. 37. § (3) bekezdése alapján hiánypótlás keretében kellett volna tisztáznia, hogy az ügyfél a beadványát a keresete kiegészítésének vagy – egyébként a fellebbezéssel meg nem támadható – kijavító határozattal szembeni fellebbezésnek szánta-e. Megítélésem szerint nem elfogadható a hatóság szóbeli tájékoztatása az ilyen esetekben, ez azzal indokolni a mulasztást, hogy a panaszos időközben pernyertes lett, így már nincs jelentősége a panaszának. Szeretném megjegyezni, hogy a kereseti kérelem benyújtása után nyújtotta be a panaszokat és nem azt megelőzően, és azt a kijavító határozatot sérelmezte, melyet a kereset benyújtása után hozott a másodfokon eljáró hatóság. A panaszost végül 2013. január 24-én kelt irattal tájékoztatta az első fokon eljáró hatóság.

*A fentiek alapján megállapítom, hogy az eljáró hatóságok jelentősen túllépték a jogszabályban előírt ügyintézési határidő, amely a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljárással összefüggő joggal összefüggésben visszásságot okoztak.*

### **Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében, felkérem az országos rendőrfőkapitányt, hogy a jövőben kiemelt figyelmet fordítson arra, hogy az vezetése és irányítása alá rendelt szervek eljárásaikban maradéktalanul tartsák be az ügyintézésre nyitvaálló határidőt.

Budapest, 2013. március

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának**

## **Jelentése az AJB-264/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Gyórfy Zsuzsanna

### **A vizsgálat megindítása**

A panaszos nevelőszülő hat gyermekvédelmi gondoskodásba vett kiskorú ügyében kérte a segítségemet.

A beadvány és a csatolt dokumentumok szerint a 2-13 éves korú gyermekek közül két fiút Kesznyéten-Girincs-Kiscséc Községek Körjegyzője (a továbbiakban: körjegyző), a 187-7/2012. számú, 2012. május 17-én kelt határozatával – ideiglenes hatállyal – a panaszoshoz helyezte. Másik két fiú Encsen élő, a két kislány pedig Halmajon lakó nevelőszülőhöz került. A körjegyző a határozatot felülvizsgálatra megküldte Tiszaújváros Város Gyámhivatalának. A gyámhivatal a gyermekeket 2012 decemberében átmeneti nevelésbe vette. Ezt követően a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Szociális és Gyermekvédelmi Központ (a továbbiakban: gyermekvédelmi központ) telefonon értesítette a panaszost, hogy a nála nevelkedő gyermekeket fiútestvérei mellé helyezték, a határozatot postázták neki. A panaszost arra kérték, hogy a gyermekek átadásával kapcsolatban egyeztessen időpontot a másik nevelőszülővel. A kérésnek – határozat hiányában – a panaszos nem kívánt eleget tenni. A panaszosnál nevelkedő gyermekeket 2012. december 21-én elvitték, az átmeneti nevelésbe vételre vonatkozó határozatot azonban panaszja hivatalomhoz való benyújtásáig (2013. január 3.) nem kapta meg.

A panaszos sérelmezte a kiskorúak ideiglenes hatályú elhelyezése felülvizsgálata tárgyában folytatott eljárás elhúzódását, továbbá azt, hogy a gyermekeket úgy vitték el tőle, hogy a gondozási hely megváltoztatásáról szóló határozatot nem vette át.

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 gyermekvédelmi szakszolgálat igazgatójától, valamint Tiszaújváros Város Gyámhivatal jogutódjától tájékoztatást és az ügyben keletkezett dokumentumok rendelkezésemre bocsátását kértem. [Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Tiszaújvárosi Járási Hivatal Járási Gyámhivatal]

A gyámhivatal vezetőjének 2013. február 26-án kelt válasza szerint a gyermekvédelmi gondoskodásba vett kiskorúak ügyében a panaszos a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalát (a továbbiakban: szociális és gyámhivatal) is megkereste. A felettes szerv az ügy iratait a gyámhivaltól bekérte, az eljárása még folyamatban van. Erre tekintettel a szociális és gyámhivatal vezetőjétől informálódtam az eljárás befejezéséről, az ügyben tett, vagy tenni kívánt intézkedéseiről.

### **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**

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.)

2004. évi XXIX. törvény, az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról

2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.)

2012. évi CXCV. törvény, az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról

149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (a továbbiakban: Gyer.)

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.)

331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről (a továbbiakban: Gyszr.)

*(A vizsgálatban alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.)*

## **A megállapított tényállás**

A szociális és gyámhivatal a gyermekjóléti központ eljárásának vizsgálatára – a 2004. évi XXIX. törvény 141. § (5) bekezdése alapján – az intézmény fenntartóját kérte fel. A vizsgálat során a fenntartó jog-és/vagy szakmai szabálysértést nem tárt fel.

A szociális és gyámhivatal felügyeleti eljárás keretében vizsgálta a körjegyző gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezésének tárgyában folytatott, valamint Tiszaújváros Város Gyámhivatalának az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata, végül az átmeneti nevelésbe vétel tárgyában folytatott eljárását. A felügyeleti szerv a feltárt jogszabálysértéseket jelezte a körjegyzőnek és a tiszaujvárosi gyámhivatal jogutódjának, és felhívta a figyelmüket a jogszabályi előírások – különös tekintettel az ügyintézési határidők – betartására.

A szociális és gyámhivatal a még orvosolható jogszabálysértések megszüntetése érdekében megkereste a gyermekek lakcímváltozása okán illetékesé vált Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatal Járási Gyámhivatalát, a felügyeleti intézkedésről pedig a panaszost értesítette.

A felügyeleti eljárás a gyermekek gondozási helyének kijelölésével kapcsolatos eljárással összefüggésben jogszabálysértést nem észlelt.

A szakszolgálat igazgatójának tájékoztatása és a rendelkezésemre bocsátott dokumentumok szerint az Encsen élő nevelőszülő 2012. június 4-én – egészségügyi okokra hivatkozva – kérte a nála nevelkedő fiúk gondozási helyének megváltoztatását. A panaszosnál lévő férőhelyeket ez idő tájt négyre bővítették, ezért kérte az encsi fiúk nála való elhelyezését is.

A szakszolgálat javaslatára azonban az encsi nevelőszülőktől a két gyermeket a gyámhivatal, a V1/879-8/2012. számú, 2012. június 14-én kelt határozatával csobádi nevelőszülőhöz helyezte.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság a gyermekek iratanyagát 2012. június 6-án vette át, őket július 30-án vizsgálta. A szakértői bizottság a

vizsgálat elhúzódását a testvérek számával, az előzményi iratanyagok beszerzéséhez szükséges idővel, továbbá a mindössze heti kétszeri vizsgálati lehetőséggel indokolta.

A bizottság a gyermekek átmeneti nevelésbe vételére és gondozási helyükre vonatkozó javaslatát augusztus 13-án adta át a gyermekvédelmi szakszolgálatnak.

A szakszolgálat 2012. szeptember 12-én elhelyezési értekezletet tartott. Az értekezleten a panaszos is részt vett. Az elhelyezési javaslatot – mi szerint a panaszosnál nevelkedő gyermekeket a csobádi nevelőszülőnél élő testvéreikhez helyezik – aláírta, azzal egyetértett. Az elhelyezési értekezleten az anya is részt vett, a gyermekei elhelyezésére vonatkozó javaslatot ő is támogatta. Az elhelyezési értekezleten a 2 éves, valamint a panaszosnál nevelkedő 6 és 7 éves gyermek nem volt jelen, az idősebbek azonban igen. akik a gondozási helyükre vonatkozó javaslattal ugyancsak egyetértettek.

A gyámhivatal a gyermekek átmeneti nevelésbe vételéről a 2012. december 6-án kelt, VI/879-33/2012. számú határozatával döntött, a testvérek és a szülők kapcsolattartását is szabályozta. A felügyeleti eljárás feltárta, hogy az előzetes letartóztatásban lévő apa tekintetében szabályozott kapcsolattartás végrehajthatatlan. A gyámhivatal a nagyszülők kapcsolattartására vonatkozóan nem folytatott eljárást.

A gyermekek kapcsolattartása az ideiglenes hatályú elhelyezés idejére nem volt szabályozva, arról csak az átmeneti nevelésbe vételükkor született döntés. Arról, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés ideje alatt a gyermekek édesanyjukkal és egymással hogyan tartottak kapcsolatot, nem kaptam információt.

A gyámhivatal – a gyermekvédelmi szakszolgálat javaslatának megfelelően – a panaszosnál nevelkedő két fiút a másik nevelőszülőnél nevelkedő fiútestvéreikhez helyezte. A két lány továbbra is az addig ideiglenes gondozásukat ellátó nevelőszülőnél maradt.

A gyermekek átmeneti nevelésbe vételére vonatkozó határozatot a szakszolgálat 2012. december 20-án érkeztette.

A szakszolgálat a határozat megérkezéséről és a gyermekek átadásának időpontjáról telefonon értesítette a panaszost. A gyermekvédelmi szakszolgálat igazgatójának tájékoztatása szerint a panaszos a gyermekek átadásakor az átmeneti nevelésbe vételi határozat eredeti példányát megtekintette, az igazgató tudomása szerint arról fénymásolatot is készített.

## **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: 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 hivatkozott szakasz (2) bekezdése alapján az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül.

Tekintettel arra, hogy az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint a gyámhivatal hatóságnak, ugyanezen szakasz (2) bekezdésének a) pontja alapján a gyermekvédelmi szakszolgálat pedig

közszolgáltatást végző szervnek minősül, tevékenységük vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

## **II. A vizsgált alapjogok tekintetében**

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint 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 deklarálna az ún. *jogállami klauzulát*, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető vizsgálatom során.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – 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. Az irányadó tétel 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.

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.

**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, a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az immár alkotmányi szinten rögzített *tisztességes eljáráshoz való jogot* a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve az eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként értelmezte. Az AB több döntésében is rögzítette, hogy 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. 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 a tevékenységüket.

**3.** A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálna. 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 Gyermekegyleti Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermekeknek, 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**

#### *1. Az értesítési kötelezettség elmulasztása*

A Ket. 33. § (1) bekezdése alapján az első fokú döntés közlése az eljáró hatóság kötelessége. A panaszos azon állítását – mi szerint a tiszaujvárosi gyámhivatal a gyermekek átmeneti nevelésbe vételéről döntő határozatáról őt nem értesítette – a felügyeleti eljárás igazolta.

*Megállapítom, hogy a határozat közlésének hiánya visszásságot okozott a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjoggal összefüggésben.*

Figyelemmel arra, hogy a szociális és gyámhivatal a mulasztás pótlására az illetékessé vált járási gyámhivatalt felszólította, külön intézkedést nem teszek.

#### *2. Az eljárás elhúzódása*

Ugyancsak a Ket. 33. § (1) bekezdése értelmében az első fokú hatóságnak 30 napon belül kell érdemi döntést hoznia. A felügyeleti eljárás a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezése, valamint az elhelyezés felülvizsgálata tárgyában folytatott eljárás tekintetében ügyintézési határidő túllépést tárt fel.

Az NM. rendelet 137. §-a alapján a gyermekek gondozási helyének meghatározása érdekében a gyámhivatalnak szakvéleményt kell kérnie a megyei gyermekvédelmi szakértői bizottságtól. A szakértői bizottságnak el kell végeznie a gyermek személyiségvizsgálatát. A vizsgálat célja a gyermek egészségi, illetve személyiségállapotának meghatározása, annak érdekében, hogy a legjobb gondozásban részesülhessen. A gyermekvédelmi központ a vizsgálat elhúzóadását elismerte, azt a testvérek számával, az előzményi iratanyagok beszerzéséhez szükséges idővel, továbbá a mindössze heti kétszeri vizsgálati lehetőséggel indokolta.

A jelzett probléma nem ismeretlen számomra. A 0-3 éves korú, gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedők ellátását érintő átfogó vizsgálatom során ugyanis több gyermekotthonban tapasztaltam, hogy a gyermekek a jogszabályban előírt határidőnél hosszabb időt töltenek ebben az elhelyezési formában. [Lásd AJB 849/2010. számú jelentés] Ezért rámutattam arra, hogy az eljárás elhúzódása visszásságot okoz a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben. Jelentésemben a megyei szociális és gyámhivatalok vezetőit arra kértem, hogy tárják fel az ideiglenes hatályú elhelyezésekre irányuló eljárások elhúzóadásának okait és tegyék meg a szükséges intézkedéseket megszüntetésük érdekében

Az ajánlásomra kapott válaszok ismeretében szükségesnek tartottam az ideiglenes hatályú elhelyezést követő eljárásra vonatkozó jogszabályok áttekintését. Az ennek eredményét összefoglaló AJB 1849/2011. számú – kiegészítő – jelentésemben megállapítottam, hogy – a Ket. és a Gyvt. szabályait együttesen értelmezve – a gyermekvédelmi szakértői bizottság szakértőként való működése, illetve a szakszolgálat, mint egyéb szervnek a közigazgatási eljárásban való szerepe (pl. szakértő, szakhatóság, nyilvántartó szerv, stb.) tisztázatlan, az eljárásban betöltött funkciójukat a szabályok nem határozzák meg. Arra a következtetésre jutottam, hogy az átmeneti

nevelésbe vételt megelőző eljárásra vonatkozó jogszabályok indokolatlanul bonyolultak, és a szabályozás az elhelyezési eljárásban közreműködő szervek (gyámhivatal, szakszolgálat, szakértői bizottság) bürokratikus eljárását helyezi a középpontba. Az átmeneti nevelésbe vételt megelőző eljárás résztvevői számára megállapított eljárási rend rendkívül hosszadalmas eljárást tesz lehetővé. Mindebből következik, hogy az AJB 849/2010. számú jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok nem csak a gyámhivatalok mulasztására, hanem az eljárást meghatározó jogszabályok nem egyértelmű rendelkezésére is visszavezethetők.

A visszasság jövőbeni elkerülése érdekében a szociális tárca vezetőjének, valamint a közigazgatási és igazságügyi miniszternek jogszabály-módosításra tettem javaslatot. A szociális tárca vezetőjét egységes joggyakorlat kialakítására, valamint a szakértői bizottságok működésének személyi és anyagi feltételei biztosítására kértem.

A miniszter egyetértett az eljárásokat szabályozó jogi normák felülvizsgálatának szükségességével. Tájékoztattam a gyermekvédelmi ellátórendszer 2013 januárjára tervezett átalakításáról is. A területi gyermekvédelmi szakszolgálatok által működtetett gyermekvédelmi szakértői bizottságokra vonatkozó szabályozás módosítását is az új gyermekvédelmi struktúra kialakításával egyidejűleg tartotta célszerűnek. A miniszter ennek keretében látott lehetőséget a gyermekvédelmi szakértői bizottságok személyi és anyagi feltételeinek megerősítésére is. A Gyvt. 2013. január 1-jétől hatályos, valamint az ezt követően (2013. július 1. és 2014. január 1.) hatályba lépő rendelkezései a gyermekvédelmi szakértői bizottságokra vonatkozó módosításokat azonban nem tartalmazzák.

*Minderre tekintettel megállapítom, hogy az AJB 849/2010., valamint az azt kiegészítő, AJB 1849/2011. számú jelentésben feltárt, alapjogokkal összefüggő visszasságok továbbra is fennállnak.*

### 3. A gyermekek elhelyezése

A Gyvt. 82. § (1) bekezdése alapján a gyámhivatal az ideiglenes hatállyal elhelyezett, az átmeneti és tartós nevelésbe vétel iránti eljárással érintett gyermek gondozási helyét – a gyermek és az átmeneti nevelésbe vett gyermek szülőjének meghallgatása után – a gyermekvédelmi szakértői bizottság szakvéleménye segítségével határozza meg. Az elhelyezés során figyelemmel kell lenni a hivatkozott szakasz (3) bekezdésében meghatározott szempontokra (a gyermek életkorára, egészségi állapotára, neveltségi szintjére, testvéreivel való együttes elhelyezésre, nevelésének megkívánt folyamatosságára, vallási és lelkiismereti meggyőződésére, korábbi lakóhelyétől és nevelési-oktatási intézményétől való távolságra).

A hagyományos nevelőszülő – saját gyermekeivel együtt – legfeljebb négy gyermek és fiatal felnőtt együttes ellátásáról gondoskodhat. A hivatásos nevelőszülőnél – saját gyermekeit is beszámítva – legalább három, legfeljebb hét gyermek és fiatal felnőtt nevelkedhet. Indokolt esetben – különösen testvérek együttes elhelyezésénél – a nevelőszülő kérelmére vagy beleegyezésével, ezen gyermeklétszámtól, a gyermek érdekében el lehet térni. [Lásd Gyvt. 54. § (5), (6) és (10) bek]

A panaszosnak négy gyermek elhelyezésére van engedélye, így a hat testvér együttes elhelyezésére az ő háztartásába nem volt lehetőség (megjegyzem azt nem is kérte). A hat testvért együtt csak hivatásos nevelőszülőnél, lakásotthonban, vagy gyermekotthonban lehetett volna elhelyezni. A gyermekvédelmi törvény értelmében a gyermekeket elsődlegesen nevelőszülőhöz kell helyezni. A szakértői bizottságok a javaslatlételnél nem hagyhatják figyelmen kívül a szabad férőhelyeket. A szakszolgálat igazgatója válaszában ugyan nem fejtette ki, de feltételezhető, hogy a nevelőszülői hálózatban nem volt a hat gyermek együttes elhelyezésére alkalmas, életkorúknak és személyiségállapotuknak egyaránt megfelelő szabad férőhely.

Az elhelyezési értekezleten az ítélőképessége birtokában lévő gyermekek és édesanyjuk, valamint a panaszos nevelőszülő is részt vett, aláírásukkal igazoltan az elhelyezési tervvel egyetértettek. A panaszosnak tehát tudomása volt arról, hogy a nála nevelkedő gyermekek a közeljövőben másik nevelőszülőhöz kerülnek. Álláspontom szerint a gyermekek gondozási helyének megváltoztatására való felkészítés elsődlegesen a panaszos feladata lett volna. Annak eldöntése, hogy a gyermek számára – a Gyvt.-ben meghatározott szempontok figyelembe vétele mellett – mely gondozási hely a legmegfelelőbb, olyan szakmai kérdés, amelynek vizsgálata nem tartozik ombudsmani hatáskörbe.

*Összességében a gyermekek gondozási helyének megváltoztatása tekintetében alapjogokkal összefüggő visszasságokat nem tártam fel.*

#### **4. A kapcsolattartás**

Ha a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezéséről nem a gyámhivatal dönt, illetve, ha a gyámhivatal döntésének meghozatalakor nem áll rendelkezésre elegendő adat a kapcsolattartás szabályozására, a gyámhivatalnak – az ideiglenes hatályú elhelyezéstől számított tizenöt napon belül – hivatalból kell döntenie a gyermek szüleivel való kapcsolattartása szabályozásáról. Az átmeneti nevelésbe vétel elrendelésével, illetve felülvizsgálatával egyidejűleg pedig a gyámhivatal hivatalból köteles szabályozni a gyermek szüleivel, nagyszüleivel, testvéreivel való kapcsolattartását. [Lásd Gyer. 30/G. § (1) bek. és 30/H. § (1) bek.]

*Megállapítom, hogy a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezésének idejére a kapcsolattartásuk nem volt szabályozva, a nagyszülői kapcsolattartás tekintetében a gyámhivatal nem folytatott eljárást, az előzetes letartóztatásban lévő apával való kapcsolattartás pedig nem volt végrehajtható. Mindezek visszasságot okoztak a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben, egyúttal sérült a gyermek kapcsolattartáshoz való joga is.*

Figyelemmel azonban arra, hogy a feltárt jogszabálysértések megszüntetésére a szociális és gyámhivatal az ügyben illetékessé vált miskolci járási gyámhivatalt felszólította, e tekintetben külön intézkedést nem kezdeményezek.

#### **Intézkedéseim**

Az Ajbt. 37. §-a alapján ismételten felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy a *közigazgatási és igazságügyi miniszterrel együttműködve* kezdeményezzék a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénynek, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény rendelkezéseivel való – a gyermek legfőbb érdekeinek megfelelő – harmonizálását, valamint az eljárásban közreműködő gyermekvédelmi szakértői bizottság és szakszolgálat Gyvt.-ből eredő feladatainak egyértelmű elhatárolását.

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján ismételten felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a gyámhivatalok szakértő kirendeléssel kapcsolatos joggyakorlatának egységessé tétele érdekében, továbbá teremtse meg a szakértői bizottságok működésének mind személyi, mind anyagi feltételeit.

Budapest, 2013. április

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése**

## az AJB 275/2013. számú ügyben

Előadó: dr. Bódis Cecília

### Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy a fábiánsebestyéni önkormányzati tulajdonban lévő vízmű a bekötési vízmérőket (vízórákat) hitelességi idejük lejárta miatt lecserélte, a csere költségeit azonban a fogyasztókkal fizettette meg. Megítélése szerint ez jogszabályba ütközik. Ezért megkereste az önkormányzat felügyeleti szerveit, de nem sikerült eredményt elérnie. A panasz alapján felmerült a Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének, a tisztességes eljáráshoz, valamint a tulajdonhoz fűződő jog sérelmének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Annak során tájékoztatást kértem a Csongrád Megyei Kormányhivatal kormány megbízottjától, valamint Fogyasztóvédelmi Felügyelőségének (a továbbiakban: Felügyelőség) igazgatójától, és áttanulmányoztam a panaszos által rendelkezésemre bocsátott polgármesteri válaszleveleket.

### Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „A Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bek.)
- A tulajdonhoz való jog: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. A helyi önkormányzat tulajdona köztulajdon, amely feladatai ellátását szolgálja. (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés és 32. cikk (1) bek.)
- 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

- Magyarország Alaptörvénye (Alaptörvény)
- A közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetésről szóló 38/1995. (IV.5.) Kormányrendelet (továbbiakban: Korm. rend.) (jelentésem kiadásakor már hatálytalan)
- A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény
- A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet
- A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (továbbiakban: Fgytv.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mhótv.)
- A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet

### A megállapított tényállás

A helyi vízmű az önkormányzat költségvetési szerveként működik. A képviselőtestület határozatban rendelte el a vízórák cseréjét, valamint meghatározta annak díját is. A panaszost 2012 tavaszán az önkormányzat levélben felszólította, hogy a vízóra főmérő hitelességi idejének lejárta miatt a csere költségeit fizesse meg, melynek összege 4445 Ft.

A panaszos a megjelölt összeg megfizetése után ismerte meg a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetéséről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rend. 19.§ (1) bekezdésének rendelkezését, mely alapján úgy gondolta, hogy nem volt jogszerű a befizetés előírása. Ezért 2012. október 9-én a Csongrád Megyei Kormányhivatalhoz (továbbiakban: Kormányhivatal) fordult és kérte, hogy állapítsák meg a jogsértést, valamint arról is állásfoglalást kért, hogy ellentétes lehet-e a vonatkozó jogszabállyal az önkormányzat rendelete (utóbb kiderült, határozata).

Sérelmével az önkormányzatot is megkereste. Azt a választ kapta, hogy a vízórák nem az önkormányzat tulajdonában vannak, a leltárban nem szerepeltek. Megjegyzendő, hogy a Csongrádi Víz- és Kommunális Kft. volt a korábbi szolgáltató, 2006-ig a Kft. tulajdonában voltak a vízórák. A Kormányhivatal válaszlevelében arra hívta fel a panaszos figyelmét, hogy az adatvédelmi biztos egy 2005-ös ajánlására figyelemmel adatkezelési hozzájárulást kell, hogy kérjen annak érdekében, hogy az ügyben meg tudja keresni Fábiansebestyén Község Önkormányzatát. [Az adatvédelmi biztos 2289/K/2005-3 számú ajánlása értelmében a panaszossal kapcsolatba hozható személyes adatok (pl. név, lakcím) csak abban az esetben hozhatók az önkormányzat vagy annak valamely szerve tudomására tájékoztatás vagy intézkedés kérése céljából, ha a panaszos ahhoz hozzájárul (az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 5. § (1) bekezdés a) pontja alapján).]

A Kormányhivatal arról is tájékoztatta a panaszost, hogy amennyiben az általa megadott határidőn belül a hozzájárulását nem adja meg, csupán általánosan, a jogszabályokról tudják őt tájékoztatni. A panaszos az adatkezelési hozzájárulási felhívásra nem válaszolt, ezért nem indítottak eljárást, hanem a 2012. november 6-i keltezésű válaszukban – tájékoztató jelleggel – csak a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekről adtak számára felvilágosítást.

Válaszában a Kormányhivatal kifejtette, hogy a Kúria egy korábbi döntésében (BH 2000.21) kimondta, hogy a bekötési vízmérő a szolgáltató tulajdonában áll. Erre tekintettel az érintett képviselő-testületi határozat nincs összhangban a jogszabályi rendelkezésekkel, ezért az önkormányzat vonatkozásában a szükséges eljárást megindítják. Egyúttal arra is felhívták a panaszos figyelmét, hogy amennyiben igénye áll fenn a szolgáltatóval szemben, azt – a fogyasztó és a szolgáltató szerződéses jogviszonyára tekintettel – bíróság előtt érvényesítheti.

A Kormányhivatal szintén 2012. november 6-i keltezéssel azzal a – Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 133. § (2) bekezdése által szabályozott – *javaslattal* élt a Fábiansebestyéni Önkormányzat Képviselő-testületéhez, hogy az érintett 68/2012. (III. 27.) Ö. számú határozatát ismételten tárgyalja meg, vizsgálja felül és annak tartalmát hozza összhangba a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetéséről szóló 38/1995. (IV.5.) Korm. rend. szabályaival.

Fábiansebestyén Község Önkormányzat polgármestere 2012. december 20-án kelt levelében arról tájékoztatta a Kormányhivatalt, hogy a képviselő-testület a javaslattételben szereplő jogi álláspontot megtárgyalta, az abban foglaltakat elfogadta, és „igyekeznek olyan, a Csongrád Megyei Kormányhivatal jogi álláspontjának megfelelő megoldást találni, mely az ügyfelek igényeinek mindenben megfelel.” Kifejtette, hogy a vízóra csere díjának megállapításakor az önkormányzat „jóhiszeműen, a lakosság tulajdonjoghoz való jogának tiszteletben tartásával szeretett volna eljárni”.

Ezt követően a panaszos a Csongrád Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelőségéhez fordult azt sérelmezve, hogy az önkormányzat beadványára 30 napon belül nem válaszolt. (A panaszos levelét 2012. november 22-én vették át az önkormányzatnál, a választ 2013. január 21-én kapta meg postai ajánlott küldeményként. Az iraton azonban 2012. december 28-i keltezés található.)



A Felügyelőség a beadványt – hatáskör hiányában – 2013. január 8-án a Csongrád Megyei Kormányhivatal Törzshivatalába továbbította.

A panaszos 2013. január 22-én – elektronikus úton – ismét beadványt terjesztett elő a Kormányhivatalhoz. Ebből kiderült, hogy az önkormányzathoz intézett megkeresésére későn kapott választ, ám annak tartalmával sem értett egyet. *A polgármester válasza szerint a vízóra cseréinek a panaszos által már megfizetett díja akkor kerülhet visszafizetésre, ha a bekötési vízmérő tulajdonjogáról lemond.*

A két utolsó beadványára a Kormányhivatal összevont, 2013. január 28-án kelt levélben adott tájékoztatást a panaszosnak.

Ebben tájékoztatta arról, hogy a 2004. évi XXIX. törvény, ún. panasztörvény előírása szerint a beadványokat 30 napon belül kell elbírálni, ugyanakkor a határidő túllépés esete nincs szabályozva.

Az iratokból láthatóan eltérő az álláspontja a vízórák tulajdonjogi helyzetére vonatkozóan a panaszosnak és az önkormányzatnak.

A polgármester megítélése szerint „alapjogi kérdés”-ről van szó, ezért a bekötési vízmérő cseréje, hitelesítése címén az önkormányzat által meghatározott és a panaszos által (és több száz lakos által szintén) megfizetett díjat az önkormányzat csak abban az esetben fizeti vissza, amennyiben a vízóra „tulajdonjogáról lemond”.

Beadványában a panaszos megjegyezte, ha a vízóra valóban a saját tulajdonában lenne (lett volna), akkor korábban miért szólították fel a hitelesítési díj megfizetésére.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **A hatásköröm tekintetében**

Feladat- és hatáskörömet az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (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 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: 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 önkormányzat, illetve a közszolgáltatást végző közműszolgáltatója, és a felügyeletét ellátó közigazgatási jogkört gyakorló szervezetek vizsgálatára hatásköröm tehát kiterjed.

### **Az alapjogok és alapelvek tekintetében**

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvénynek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként követni kívánom azt a gyakorlatot, miszerint eljárásom során irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság eddigi megállapításait.

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*. 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. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. [Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat] Lényeges, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog – a jogbiztonság követelményéhez hasonlóan – minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalomgyakorlási tevékenysége által érintett. 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 tisztességes eljárás teljesülését tehát csak az eljárás egészének vizsgálata során ítélni lehet. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a tisztességes eljáráshoz 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.

### **Az ügy érdeme tekintetében**

Annak megállapítása, hogy a konkrét esetben kára keletkezett-e a panaszosnak, a bíróság hatáskörébe tartozik, erre az Ajbt. hatásköri szabályai alapján vizsgálatom nem terjedhetett ki. Megjegyzem a tulajdonjogi jogvita elbírálására a fővárosi, megyei kormányhivatalok sem rendelkeznek hatáskörrel.

Eljárásom során azt vizsgáltam, hogy az ügyben érintett szervek eljárásában az Alaptörvényben biztosított tisztességes eljáráshoz és a tulajdonhoz való jog védelmének követelménye érvényesült-e. A beadványban felvetett kérdések és problémák nyomán áttekintettem a bekötési vízmérőkre, az önkormányzatnak a témát érintő működése és törvényességi felügyelete feltételeire, valamint a fogyasztóvédelmi eljárásra vonatkozó jogi szabályozás releváns elemeit.

A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet szerint:

64. § (1) A mérésügyi hatóság által hitelesített fogyasztásmérő beépítéséről, cseréjéről, időszakos hitelesítéséről a mérőeszköz tulajdonosa a saját költségén köteles gondoskodni.

(2) Szolgáltatási pont előtt beépített fogyasztásmérő *tulajdonjoga a víziközmű-szolgáltatót*, szolgáltatási pont után beépített mellékvízmérő tulajdonjoga az elkülönített vízhasználót illeti meg.

A rendelet 1. § 37. pont alkalmazásában szolgáltatási pont:

a) ivóvíz-szolgáltatási pont:

aa) az ivóvíz-bekötővezetéknek a felhasználó felőli végpontja,

ab) a víziközmű-szolgáltató által üzemeltetett törzshálózaton a közüzemi szerződésben meghatározott hely, elágazási pont vagy végpont,

ac) a víziközmű-szolgáltató által üzemeltetett rendszer átadási pontja.

A vízmérők hitelesítéséről, valamint az ezzel kapcsolatos költségek viseléséről a 2013. március 1-jétől hatálytalan, de a vizsgált panaszt érintő eljáráskor hatályos közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetéséről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rend. 19. § (1) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezett: „A *szolgáltató* a tulajdonában levő vízmérőknek a mérésügyi jogszabályokban előírt időszakos hitelesítéséről *saját költségén köteles gondoskodni.*”

A kormányrendeletet időközben hatályon kívül helyezte az új vízügyi törvény és a hozzá kapcsolódó végrehajtási rendelet, de tartalmilag az erre vonatkozó szabályozás nem változott.

Fábiánsebestyén Községi Vízmű az önkormányzat által alapított költségvetési szervként működik. Az önkormányzat határozatot hozott a vízóracseréről. Fábiánsebestyén Község Önkormányzat Képviselő-testületének 68/2012. (III. 27.) Ö. számú határozata az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„1.) Fábiánsebestyén Község Önkormányzat Képviselő-testülete a Közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetéséről 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet előírásaival elrendeli a lejárt hitelesítésű vízórák cseréjét 2012. évre Fábiánsebestyén Községi Vízmű részére.

2.) A vízóra cseréjét a fogyasztó tájékoztatásának és a szerelési díj befizetésének meg kell előznie. A vízóra csere szerelési munkálatairól jegyzőkönyvet kell felvenni amit – lehetőleg – az érintett fogyasztóval alá kell íratni. Amennyiben a fogyasztó az aláírást megtagadja, vagy elmulasztja, a jegyzőkönyvet (a fogyasztó aláírás megtagadási okának feltüntetésével) két tanúval kell aláíratni.

3.) A vízóra csere díja 3500 Ft + ÁFA

4.) A Képviselő-testület felkéri a Fábiánsebestyéni Községi Vízmű munkatársait, hogy a vízórák cseréjét haladéktalanul kezdjék meg.”

A jelenlegi tulajdonos Önkormányzat alapjogokra hivatkozik. Az Önkormányzat levelében azt írta a panaszosnak, hogy „jelen állapot szerint fennáll a veszélye annak, hogy az önkormányzat megsérti a lakosok tulajdonhoz való jogát, amennyiben a vízórákról kijelenti, hogy azok az önkormányzat tulajdonában állnak. A tulajdonjog, olyan alaptörvényben garantált alapjog, melynek korlátozására kormányrendeletben érvényesen rendelkezés nem tehető”.

A fogyasztónak nyilatkoznia kell, hogy a vízmérő tulajdonjogáról lemondanak. Álláspontom szerint a fent idézett jogszabályi hivatkozás szerint egyértelmű, hogy a főmérők a jogszabály erejénél fogva a szolgáltató tulajdonában voltak, ezáltal az önkormányzat tévesen hitte, hogy a cserék díját a fogyasztókra kell terhelnie. Nem tehető függővé a lakossági nyilatkozatoktól a jogszabályszerű eljárás. A tulajdonhoz fűződő jog sérelme éppen a jogszabállyal ellentétes korábbi döntés keletkeztetett.

*Megállapítom, hogy Fábiánsebestyén Község Önkormányzat képviselő-testülete a jogszabállyal ellentétes döntésével, valamint azáltal, hogy a Kormányhivatal felhívásának – véleményem szerint – csak formailag tett eleget, visszásságot okozott a tulajdonhoz, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető jogokkal összefüggésben.*

Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (panasztörvény) 141. § alapján az állami és helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény szerint kötelesek elintézni. A (2) bekezdés szerint a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá. A (3) bekezdés pedig kimondja, hogy 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. A

panasztörvény szabályai tehát *akkor alkalmazhatók, ha az ügy semmilyen közigazgatási hatósági eljárás hatálya alá nem tartozik.* [Megjegyzem, hogy az AJB-840/2012 számú ügyben megállapítottam, hogy a Panasztörvény és a Ket. hatálya alá tartozó eljárások elhatárolása is számos esetben a gyakorlatban alapjogi visszásságot okozhat. Az egyes eljárásokban biztosított jogok és kötelezettségek teljesen eltérőek, de a gyakorlatban gyakran egybemosódnak.]

*Álláspontom szerint az Önkormányzat azáltal, hogy jelentős késedelemmel válaszolt a panaszos beadványaira és nem bocsátotta a rendelkezésére a szóban forgó önkormányzati határozatot, visszásságot okozott a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggésben.*

A Kormány a kormányhivatalok útján biztosítja az önkormányzatok törvényességi felügyeletét. [Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdés: A Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.] A kormányhivatalok törvényességi felügyeleti eljárását nem a Ket. szabályozza, hanem a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása nem közigazgatási hatósági eljárás, célja a helyi önkormányzat működése jogszerűségének biztosítása. [Hötv. 132. § (2) A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működése jogszerűségének biztosítása]

Ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, a törvényességi felügyelet körében legalább harminc napos határidő tűzésével felhívja az érintettet annak megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a kormányhivatalt írásban tájékoztatni. A megadott határidő eredménytelen leteltét követően a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról dönt. Az (5) bekezdés szerint a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását *addig folytatja, ameddig a jogszabálysértés nem kerül megszüntetésre.* A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül *kezdeményezheti a törvényszéknél az önkormányzati határozat felülvizsgálatát.*

A Kormányhivatal megtette a szükséges intézkedést, eljárásával összefüggésben alapvető jogot érintő visszásságot nem állapítottam meg, ugyanakkor – *álláspontom szerint – a lakosság (fogyasztók) jelentős hányadát közvetlenül érintő döntések esetében nem lehet az ügyfelek körének vizsgálatát kizárólag a kérelmezőre korlátozni és az adatvédelmi hozzájárulás meglétéhez kötni a törvényességi felügyeleti lépés megtételét. A jogszabálysértőnek ítélt önkormányzati határozat nem csupán a panaszos érdekét sértette, ezért a jogállamiság és a tisztességes eljáráshoz való jog maradéktalanul érvényesülése érdekében fontosnak tartom a törvényes működés helyreállításának késedelem nélküli megindítását.*

A *fogyasztóvédelmi eljárással* kapcsolatban visszásságot nem észleltem, ezért erre vonatkozó megállapítást jelentésem nem tartalmaz.

## **Intézkedéseim**

A vizsgálatban feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – felkérem *Fábiánsebestyén Község Önkormányzata Képviselő-testületét*, hogy a 68/2012. (III. 27.) Ö. számú határozatát – a Kormányhivatal felhívásának megfelelően – vizsgálja felül és annak tartalmát hozza összhangba az irányadó jogszabályi előírásokkal, valamint a jövőben – annak garanciális jelentőségére tekintettel – az ügyintézési határidőket maradéktalanul tartsa be.

Nem mellőzhetem a *Csongrád Megyei Kormányhivatal* figyelmének felhívását sem a törvényességi felügyeleti lépések haladéktalan megtételének fontosságára.

Budapest, 2013. május

Prof. Dr. Szabó Máté sk

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése**

#### **az AJB-339/2013. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-915/2013. és AJB-1508/2013.)

Előadó: dr. Ottrok Viktória

#### **Az eljárás megindítása**

Számos panasz érkezett a Hivatalomhoz, amelyek a Magyar Energia Hivatal (jogutód szerv: Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal) eljárását sérelmezték. A beadványozók valamennyi esetben az ügyintézési határidők jelentős túllépését kifogásolták.

A panaszok alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz való jog, a tisztességes eljáráshoz 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 megkerestem a Magyar Energia Hivatal elnökét és tájékoztatást kértem az eljárási határidő elhúzódsának okairól.

#### **Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- 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.)

#### **Alkalmazott jogszabályok**

- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (Vet.)
- A földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (Get.)

#### **A megállapított tényállás**

Az *AJB-339/2013.* számú ügyben a panaszos előadta, hogy az EMLŰ Hálózati Kft-vel fennálló vitája miatt a Budapesti Békéltető Testülethez fordult, amely eljárása eredményeképp ajánlást tett, miszerint az ELMŰ törölje a panaszossal szemben fennálló, 120 000 Ft-os kötbér követelését. Ezt követően a panaszos a MEH-hez fordult, beadványát a tértivevény tanúsága szerint a MEH 2012. szeptember 14-én vette át. Panaszos azt kifogásolta, hogy a Hivatalomhoz érkezett panasznya benyújtásáig, 2013. január 9-ig semmilyen választ nem kapott a MEH-től.

Megkeresésemre a MEH Jogi és Igazgatási Főosztályának főosztályvezetője arról

tájékoztatott, hogy a panaszos bejelentése valóban 2012. szeptember 14-én érkezett meg hozzájuk. Ezt követően a MEH 2012. december 4-én nyilatkozattételre hívta fel az engedélyest, amelynek válasza 2013. december 13-án, majd december 18-án érkezett meg. A panaszos 2013. január 9-én levélben sürgette az ügye elintézését. A főosztályvezető válaszában arra is kitért, hogy tekintettel arra, hogy jelentős számú panaszügy érkezett az elmúlt időszakban a MEH-hez, így a panaszos ügyének elbírálása jelenleg is folyamatban van.

Az *AJB-1508/2013.* számú ügyben a panaszos szintén a MEH eljárásának elhúzódását kifogásolta. 2012. június 28-án nyújtott be kérelmet a Pest Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelőségéhez, amely az ügyet hatáskör hiányában áttette a MEH-hez 2012. július 29-én. A panaszos a TIGÁZ Zrt. számlázási- és szolgáltatásból való kikapcsolási gyakorlatát kifogásolta. A MEH első eljárási cselekményként 2012. október 12-én nyilatkozattételre hívta fel a TIGÁZ Zrt.-t. A MEH jogi- és igazgatási főosztályának vezetője 2013. május 7-én kelt levelében arról tájékoztatott, hogy a panaszossal, valamint az engedéllyessel való többszöri egyeztetést követően a határozathozatal még folyamatban van.

Az *AJB-2431/2013.* számú ügyben a panaszos szintén a TIGÁZ Zrt-vel fennálló vitája miatt fordult a Heves Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelőségéhez, amely a beadványt hatáskör hiányában áttette a MEH-hez 2011. július 25-én. A MEH végül 2012. május 4-én hozott határozatában elutasította a panaszos kérelmét, ugyanakkor az ügyintézési határidő kétszeresét is túllépte, és intézkedett az általános tételű eljárási illetékek megfelelő összeg központi költségvetésnek történő megfizetéséről.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **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 MEH az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálatára a hatásköröm kiterjed.

### **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 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 alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül

hagyását kell indokolni”.

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. [56/1991. (XI.8.) AB. hat.] 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 ügy érdemében**

A MEH ügyintézési határidejét a kérdéses ügyekben a Vet. és a Get. szabályozza. A Vet. 168. § (4) bekezdésének bb) pontja szerint, ha a hálózati engedélyestől eltérő engedéllyessel szemben felmerülő, felhasználó által kezdeményezett panaszügyben jár el a MEH, az ügyintézési határidő 2 hónap.

A Get. 129. § (2) bekezdése kimondja, hogy az Energia Hivatal eljárására a Vet-nek a MEH eljárására vonatkozó általános szabályait kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy az ügyintézési határidő az engedélyesekkel szemben felmerülő panaszok – ideértve a szerződés nélküli vételezéssel, a szabálytalan vételezéssel, valamint ezek jogkövetkezményeivel kapcsolatos panaszok – ügyében történő eljárásokban két hónap.

A Ket. 33. § (3) bekezdése alapján az ügyintézési határidőbe nem számít bele többek között: a hatásköri vagy illetékességi vita egyeztetésének, valamint az eljáró hatóság kijelölésének időtartama; a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő; a szakhatóság eljárásának időtartama; az eljárás felfüggesztésének időtartama; a hatóság működését legalább egy teljes napra ellehetetlenítő üzemzavar vagy más elháríthatatlan esemény időtartama; a kérelem, a döntés és egyéb irat fordításához szükséges idő; a szakértői vélemény elkészítésének időtartama; a hatósági megkeresés vagy a döntés postára adásának napjától annak kézbesítéséig terjedő időtartam, valamint a hirdetményi, továbbá a kézbesítési meghatalmazott és a kézbesítési ügygondnok útján történő közlés időtartama.

A vizsgálat alapját képező ügyek idején hatályos Ket. 22. §-a szerint a hatóság a joghatóságát, valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. 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 öt munkanapon belül átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságához. A Ket. 30. §-a alapján a hatóság a kérelmet öt munkanapon belül érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, ha nincs hatásköre vagy nem illetékes, és a kérelem áttételének nincs helye.

A MEH megkeresésre adott válaszában előadta, hogy *„a hatályos panaszkezelési szabályok nincsenek konkrét eljárásrendbe foglalva a Hivatalnál. Tekintettel arra, hogy a Hivatal hatáskörét érintő jogszabályok folyamatosan változnak, az eljárások is ehhez igazodnak”*.

A MEH Jogi és Igazgatási főosztályának vezetője válaszelevelében kitért arra is, hogy *„az elmúlt 2-3 évben kiemelkedően megnőtt a felhasználói panaszok száma, és azok összetettsége, melyet a Hivatal nem tudott a korábbi rugalmassággal intézni. Bírósági döntés értelmében a Hivatal 2011.01.01-től 2012.07.01-ig nem rendelkezett hatáskörrel szerződészegéses panaszügyek intézésében, melyeket befogadott, de ügyintézésük csak a hatáskör visszakapásával indult meg”*.

Tekintettel arra, hogy a Ket. 4. § (1) bekezdése szerint az ügyfeleket megilleti a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog, illetve a közigazgatási szerv hatáskörét az eljárása minden szakaszában köteles vizsgálni, és hatásköre hiányában a Ket-ben meghatározott intézkedéseket köteles megtenni, álláspontom szerint a MEH válaszában felhozott érvek nem fogadhatóak el. A beérkező panaszok nagy száma és a korábbi rugalmasság hiánya nem mentesíthetik a közigazgatási szervet a törvényben előírt ügyintézési határidő betartása alól. Az ügyfél érdeke az eljárás ésszerű időn belül történő befejezése, a közszolgáltatók sérelmezett eljárásának mielőbbi kivizsgálása.

Az előbbieken túlmenően pedig a MEH-nek a hatáskörébe nem tartozó ügyeket a hatáskör hiányának megállapításától számított öt napon belül át kellett volna tennie az arra hatáskörrel rendelkező szervhez.

A vizsgált panaszoknál a MEH minden esetben megkereste az érintett szolgáltatót, a rendelkezésemre bocsátott iratok szerint azonban mind az AJB-339/2013. számú, mind pedig az AJB-1508/2013. számú ügyben az első eljárási cselekményig – a szolgáltató nyilatkozattételre való felhívásáig – közel 3 hónap telt el, miközben az ügyintézési határidő a Vet. és a Get. szerint is 2 hónap. Az AJB-2431/2013. számú ügyben a megkeresésemig ugyan meghozta a MEH a határozatát, de ezt az eljárási határidő kétszeresét is túllépve tette.

*A fentiek alapján megállapítom, hogy a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal jogelődje, a Magyar Energia Hivatal eljárásai során több esetben is, jelentősen túllépte a jogszabályban előírt ügyintézési határidőt, amellyel visszásságot okozott a jogállamiságból eredő jobbiztonság követelményével és a tisztességes eljárással összefüggő joggal összefüggésben.*

### **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság bekövetkeztének jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. § alapján felkérem a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal vezetőjét, hogy a jövőben kiemelt figyelmet fordítson az eljárásban az ügyintézési határidők betartására.

Budapest, 2013. június



Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## **Az alapvető jogok biztosának**

### **Jelentése**

**Az AJB-474/2013. ügyben**

(Kapcsolódó ügy: AJB-946/2013)

Előadó: dr. Kurunczi Gábor

### **Az eljárás megindítása**

Azt tapasztaltam, hogy 2013. január 14-én a leesett viszonylag nagy mennyiségű hó miatt a fővárosi közúti- és tömegközlekedés gyakorlatilag lehetetlenné vált. Figyelemmel arra, hogy az értesülesem alapján nem volt kizárható, hogy több alapvető joggal összefüggő visszásság is történt, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján, a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog, valamint a közlekedés szabadságának, továbbá a kialakult időjárási helyzet miatti balesetveszély kapcsán, a lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jog érvényesülésének átfogó áttekintésére az ügyben hivatalból indítottam vizsgálatot. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkerestem Budapest Főváros főpolgármesterét, a Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt.-t, a Budapesti Közlekedési Központ Zrt.-t, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot, az Országos Meteorológiai Szolgálatot és a Budapesti Közlekedési Vállalat Zrt.-t. Az érintettektől rövid úton tájékoztatást és a rendelkezésükre álló iratok valamint szabályzatok megküldését kértem.

Vizsgálatom ideje alatt egy budapesti lakos is panaszt terjesztett elő a hóhelyzet kezelésével összefüggésben.

### **A megállapított tényállás**

A rendelkezésemre bocsátott iratok áttekintését követően a következő tényállást állapítottam meg.

A fővárosban a hó eltakarításának rendjét Budapest Főváros Közgyűlésének (a továbbiakban: Közgyűlés) a főváros tisztaságáról szóló 48/1994. (VIII. 1.) Főv. Kgy. rendelete szabályozza, amelyben a Közgyűlés egyrészt előírja a Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt. (a továbbiakban: FKF Zrt.) részére a fővárosi közutak takarítását – erről a Közgyűlés, a 2820/2011. (IX. 28.) határozattal jóváhagyott Közszolgáltatási Keretszerződésnek megfelelően állapotott meg az FKF Zrt.-vel – másrészt kötelezettségként határozza meg a fővárosi lakosok számára a tulajdonukban illetve használatukban álló ingatlan előtti járda takarítását.

Az FKF Zrt. tájékoztatott, hogy a téli időszakban az elvégzendő feladatokat az évenként kiadott belső szabályozás részét képező „Téli Munkarend”-ek határozzák meg. A jelenleg alkalmazott szabályzat 2012. november 15-től hatályos, és részletesen szabályozza a téli közterületi munkák tervezését és végrehajtását. Emellett az FKF Zrt. 24 órás Központi Ügyeletet is működtet – ami szerint az FKF Zrt. feladata téli időszakban a várható időjárástól függően készenléti ügyeleti szolgálat szervezése. A Központi Ügyelet működését a 2/2012. sz. Műszaki Vezérigazgató-helyettesi Intézkedés határozza meg, ezen kívül az FKF Zrt. rendelkezik ún. [„Szabályzat a] havária és vészhelyzetekre történő felkészülésről és reagálásról” szülő szabályzattal is. Mind az utóbbiban, mind a „Téli Munkarend”-ben megtalálható az ún. készenléti fokozatok kritériumrendszere. Ezek a következők:

#### I. készenléti fokozat:

- 2012. november 15-től a „Téli Munkarend” életbe lépésének napjától a fagymentes napokon kerül elrendelésre
- ezeken a napokon a Központi Ügyelet értesítéséig készenléten van a forgalmi-, a műszaki- és az anyagellátási vezető ügyeleti szolgálat

#### II. készenléti fokozat:

- az Országos Meteorológia Szolgálat (a továbbiakban: OMSZ) előrejelzései alapján tartós (több órás) ónos eső esik, és a várt csapadékmennyiség meghaladja az 1 mm-t, és/vagy
- 24 óra alatt 10 cm-t meghaladó friss hó hullhat, és/vagy
- a hőmérséklet  $-15^{\circ}\text{C}$  alá csökkenhet.

#### III. készenléti fokozat:

- az OMSZ előrejelzése vagy riasztása alapján tartós (több órás) ónos eső várható, és a várt csapadékmennyiség meghaladhatja az 5 mm-t, és/vagy
- 24 óra alatt 20 cm-t meghaladó friss hó hullhat, és/vagy
- a hőmérséklet  $-20^{\circ}\text{C}$  alá csökkenhet, és/vagy
- a friss hóval fedett területeken a viharos szél magas hótörleszokat emelhet.

Az OMSZ tájékoztatása szerint 2013. január 14-én Budapesten átlagosan 10-12 cm friss hó hullott – a külvárosi területekben azonban csak 6 cm. Ennél több friss havat csak a budai hegyekben mértek (itt kb. 15 cm hullott). Az OMSZ arról tájékoztatott, hogy már az érintett napot megelőzően kiadott (a nyilvánosságának szóló) előrejelzéseikben is jelezték a várható havazás érkezését. A meteorológiai szolgálat hivatalos honlapján ([www.met.hu](http://www.met.hu)) már 2013. január 13-án reggel 6 óra 31 perckor az az információ jelent meg, hogy hétfőn – 2013. január 14-én – Budapesttől nyugatra 20-30 cm-es hóréteg, az ország középső részén – így Budapesten is – pedig 10 cm-t meghaladó hóréteg várható. Ezek az adatok (térképes tájékoztatással együtt) egész vasárnap elérhetőek voltak, az OMSZ pedig folyamatosan küldött szöveges értesítéseket az Országos Katasztrófavédelem (a továbbiakban: OKF) a Budapesti Közlekedési Vállalat Zrt. (a továbbiakban: BKV Zrt.) és az FKF Zrt. részére is. Utóbbival az OMSZ évek óta szerződéses kapcsolatban áll, amelynek keretében naponta többször is szolgáltatnak információt. 2013. január 13-án az előrejelzések a következők voltak: vasárnap reggel és délben kiadott táblázatos és szöveges előrejelzések hétfő reggelig/kora délelőttig  $-2$ ,  $-3$  fok mellett 4-5 cm-nyi friss havat jeleztek előre a főváros térségére. Vasárnap 13 óra 59 perckor azonban egy riasztást adott ki az OMSZ az FKF Zrt. felé, amelyben kiemelték, hogy „leginkább a hétfő reggeli periódusban lehet intenzívebb a havazás, és a várható hó mennyisége meghaladhatja az 5 cm-t”. Ezt követően vasárnap este az intenzívebb havazás kezdete előtt 6 órával, az OMSZ a friss modellek birtokában jelzést adott az FKF Zrt. felé, amelyben a lehulló hó mennyiségét 6-10 cm-re emelték. A BKV Zrt. naponta csak egyszer kér prognózist az OMSZ-től, ez pedig mindig délben készül (ebben még a 4-5 cm-es előrejelzés szerepelt).

Az OMSZ-től kért januári éghajlatelemzésből az is egyértelműen kiderül, hogy a vizsgált nap, az elmúlt 30 év Budapestre vetített átlagos éghajlati jellemzőinek teljes mértékben megfelelt – mind hőmérsékleti, mind csapadékviszony szempontjából átlagosnak volt mondható. 2013. január 14-én reggel 7 órakor 10 cm-es hó vastagságot mért az OMSZ Budapest-Pestszentlőrinc állomáson, melyből mintegy 6 cm keletkezett a megelőző 24 óra folyamán. Ez a 10 cm az átlagosnál magasabb, de nem kiugró érték, ennél jóval nagyobb értékek is előfordultak már.

2013. január 13-án az aktuális időjárási viszonyoknak és az időjárás előrejelzéseknak megfelelően a II. készenléti fokozat volt érvényben. Ez azt jelentette, hogy a főváros hó- és síkosság mentesítését ellátó telephelyek (Dél-budapesti, Észak-pesti, Észak-budai) 3 műszakos

(azaz délelőttös, délutános és éjszakai) beosztás szerint dolgoztak. 2013. január 13-án reggel 6 órától este 6 óráig tapasztalt hószállingózás, helyenként gyenge havazás miatt kivonult gépek 185,5 tonna (főként ipari só, kivételesen mosott homok) hintő anyaggal kezelték a fő- és tömegközlekedési- valamint mellékútvonalakat – ez 1200 km hosszú fővonalat és további 2100 km hosszú mellékútvonalat jelent. Az OMSZ folyamatosan változó előrejelzései miatt az FKF Zrt. az éjszakai gépkocsivezetői létszámot 57 (+2) főre emelte. A

2013. január 13-án 22 órakor biztosított üzemképesség az alábbiak szerint oszlott meg:

Telephelyek	Üzemképes célgépek száma (db)	Maximális célgépek száma (db)
<i>Dél-budapesti</i>	39	53
<i>Észak-pesti</i>	24	34
<i>Észak-budai</i>	26	30
<i>Összesen</i>	89	117

2013. január 13-án este 6 órától a III. készenléti fokozat életbeléptetéséig 1.534,3 tonna (főként ipari só) hintő anyaggal kezelte az 59 célgép a fő- és tömegközlekedési útvonalakat. A hajnali órákban kezdődött igen intenzív havazás miatt, még a reggeli műszakváltás előtt 4 óra 30 perckor megtörtént a további berendelhető létszám (gépkocsivezetők, műhelyek, raktárak) értesítése. Az FKF Zrt. vezérigazgatójának tájékoztatása szerint a hatékonyabb munkavégzés végett január 14-én már 4 órától az ekézés nem csak szórással együtt volt kötelező, hanem üres állapotban is. Eközben az FKF Zrt. átállt a III. készenléti fokozatra, és az e szerinti 2 műszakos (azaz nappali és éjjeli) 2x12 órás műszakra. Ennek elrendelésére az FKF Zrt. vezérigazgatója már 2013. január 11-én felhatalmazást adott a műszaki vezérigazgató-helyettesnek, miszerint ha bekövetkeznek a III. készenléti fokozat elrendelésének feltételei, azonnal elrendelhesse annak bevezetését. Erre azért volt szükség, mert az OMSZ hosszú távú előrejelzései jelezték a nagyobb mennyiségű hó érkezését. A III. készenléti fokozat elrendelésétől a műszakváltások ún. melegváltásokban valósultak meg, azaz a célgépeket csak akkor rendelték be a telephelyre, ha a nappali járművezető már beérkezett, a célgépek tankolására pedig úgy került sor, hogy az ne műszakváltás közeli időpontban történjen és torlódás se alakulhasson ki a töltő állomásoknál. 2013. január 14-én reggel a téli munkavégzésre 83 célgép volt alkalmas. Az érintett napon reggel 6-tól este 6-ig összesen 1.322,5 tonna hintő anyagot szórt ki az FKF Zrt., kezdetben 82, majd további 13 célgéppel kiegészülve. Az FKF Zrt. felvette a kapcsolatot a BKK-val is kiegészítő gépkocsivezetők biztosítása érdekében, valamint a Fővárosi Vízművektől kölcsönzött 2 célgépet is üzembe állították. Az OKF 2013. január 16-ai jegyzőkönyve alapján a közlekedés január 14-én 13 órára helyreállt – ezt az OKF főigazgatója, és a Budapesti Közlekedési Központ Zrt. (a továbbiakban: BKK) vezérigazgatója is megerősítette.

Az FKF Zrt. azt is kifejtette, hogy az érintett napon reggel 7 és 9 óra között a közösségi közlekedés forgalma – amely átlagos napokon is lelassul reggelente – az intenzív havazás következtében annyira visszafogta a célgépek közlekedését, hogy a hatékony munkavégzésre alig volt lehetőség. A forgalom csillapodásával a munkavégzés eredményessége is nőtt. Az FKF Zrt. szerint a III. készenléti fokozat elrendelésének az OMSZ adatai alapján nem volt létjogosultsága, ezért annak elrendelése még ebben az esetben is óvatos előrelátásnak nevezhető. Az FKF Zrt. vezérigazgatója még aznap belső vizsgálatot folytatott le, amely során nem talált visszasságot.

A BKK megkeresésemre tájékoztatott, hogy a BKK a budapesti közlekedés irányító szervezete, azaz nem teljesítője, hanem megrendelője a közlekedési szolgáltatásnak – a szolgáltatás teljesítőihez közszolgáltatási szerződések kötik. A BKK tételesen meghatározza,

hogya a szerződéses szolgáltatóknak milyen mennyiségben kell nyújtaniuk a szolgáltatást. 2013. január 14-én e szerint 46.277 db menet (járat) közlekedését kellett volna biztosítani a Főváros tömegközlekedési hálózatán. A BKK tájékoztatása szerint az érintett napon a rendkívüli időjárási körülmények miatt összesen 42.883 menet teljesült, tehát az előírt össze menet 89,49%-a. Mindemellett a BKK azt is kiemelte, hogy a metró és HÉV vonalakon az előírt menetszám 99,75%-a teljesült, és azt is, hogy a legnagyobb kimaradás a trolibusz-ágazatban alakul ki, de még itt is teljesült az előírt menetszámok 86,86%-a.

A BKK részletes tájékoztatása szerint 56 olyan közlekedési esemény (jegesedés, váltó eltömődése, elosztóváltó eltömődése, közlekedési baleset) volt a fővárosban az érintett napon, amely miatt hosszabb-rövidebb időre számos busz, troli és villamos közlekedése leállt. A járat kimaradások időtartama az egészen rövid tartamtól (10 perces), a több óráig tartón át, az egész napos (161/A autóbusz) leállásig is terjedtek. Fontos kiemelni azt is, hogy *járat kimaradások nemcsak a délelőtti órákban voltak megfigyelhetőek* (annak ellenére, hogy a főváros és az FKF Zrt. tájékoztatása szerint az érintett napon a közlekedés a már a déli órákra helyreállt), hanem a délutáni és a kora esti órákban is – szintén az utak síkossága miatt.

A BKK tájékoztatása szerint a társaság lehetőségei korlátozottak voltak, ugyanis a BKK közvetlenül nem vesz részt a fő- és mellékútvonalak síkosság-mentesítésében, tekintettel arra, hogy az teljes mértékben az FKF Zrt., a környékbeli települések esetében pedig a helyi önkormányzatok feladata. A tájékoztatás szerint a BKK fődiszpécser a síkosságra utaló jelzést követően azonnal jelzést ad az FKF Zrt.-felé, és az önkormányzatok ügyeletének kérve a síkosság megszüntetését. A BKK elmondása szerint az érintett napon már a hajnali órákban megérkeztek az első jelzések a csúszós utakról, amiket azonnal továbbítottak az FKF Zrt.-nek. Mindemellett azt is érdemes kiemelni, hogy a 4/2012/M/D. sz. Diszpécseri Forgalomfelügyeleti szakterületi vezető munkautasítás (a téli üzemeltetési eljárási rendről) 3.2 alpontjának (Egyéb takarítási feladatok) (8) bekezdése szerint a kötöttpályás közlekedés fenntartása (pl.: eltömődött vágányok) takarítása a BKV Zrt. illetékességébe tartozik – már pedig a kérdéses napon a BKK tájékoztatása szerint számos váltó eltömődés is gondot okozott.

2013. január 14-én hajnalban haladéktalanul elrendelésre került a BKK forgalomügyeletének megerősítése, annak érdekében, hogy a várható forgalmi zavarok esetén is koordinált legyen a munka. *Mindezek ellenére a BKK elismerte, hogy a reggeli-délelőtti órákban érzékelhetően csökkent a BKK által megrendelt tömegközlekedési szolgáltatás mennyiségi és minőségi színvonala.* Ennek okát a BKK abban látja, hogy a leesett 10-15 cm hó eltakarítása és *a síkosság mentesítés üteme az érintett napon elmaradt a korábban megszokottaktól.* Elmondásuk szerint ugyanis a városban dolgozó hálózati forgalomirányítók, ellenőrök, illetve járművezetők jelzései szerint *a reggeli órákban szinte egyáltalán nem lehetett nyomát látni síkosság-mentesítési tevékenységnek, valamennyi, a városba bevezető út jeges, havas volt.* A médiában napvilágot látott olyan videofelvétel, ahol – a budai meredek utcákon közlekedő – autóbuszok elakadtak a síkos, jeges utakon

[http://www.youtube.com/watch?feature=player\\_embedded&v=kGgl5Ie7NPQ](http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=kGgl5Ie7NPQ). E felvétellel összefüggésben, arról is tájékoztatást kértem a BKK-tól, hogy az autóbuszok valamint a trolibuszok, milyen gumibroncsokkal vannak felszerelve. Válaszában a BKK arról tájékoztatott, hogy az autóbuszos és trolibuszos közlekedési szolgáltatás teljesítése a BKV Zrt. valamint a VT-Transman Kft. által kerül teljesítésre. A trolibuszokat kivétel nélkül a BKV. Zrt. üzemelteti, az autóbuszokat pedig mindkét szolgáltató. A BKK adatai alapján minden nem kötöttpályás gépjármű gumibroncsainak műszaki állapota megfelel a KRESZ és az 5/1990. (IV. 12.) KöHÉM rendelet, valamint a nemzetközi egyezmények előírásainak, azaz négy évszakos (All season, All weather, vagy M+S jelzésű) gumival vannak felszerelve. Ezek mind téli, mind nyári körülmények

között megfelelnek az előírásoknak.

Az vizsgált nap eseményeinek tisztázása érdekében megkerestem az OKF főigazgatóját is, aki megkeresésemre adott válaszában tájékoztatott, hogy amennyiben a főváros területén bekövetkező téli időjárási helyzet meghaladta volna az üzemi működés szintjét, akkor a katasztrófavédelemről szóló törvény szerinti katasztrófaveszély megállapítására kellett volna, hogy sor kerüljön. Ebben az esetben az események kezelésére rendkívüli intézkedéseket kellett volna bevezetni, erre azonban nem került sor, és a fővárosi önkormányzat sem intézett ilyen irányú kérést az OKF felé. Budapest Főváros Védelmi Bizottsága a kialakult helyzetet folyamatosan figyelemmel kísérte, értékelte, amelyek alapján annak elnöke a Bizottság összehívását nem tartotta szükségesnek. Az OKF megkeresésére a védelmi bizottság elnöke soron kívül a tájékoztatást kért az FKF Zrt.-től, amely válasz is azt támasztotta alá, hogy különös intézkedésre nem volt szükség, mivel a közút tisztántartásáért felelős önkormányzati vállalat el tudta látni feladatait. A havazás következtében kialakult helyzetet és a közlekedési zavarokat az FKF Zrt. a délelőtti órákban fokozatosan normalizálta, majd azt kora délutánra megszüntette. A főigazgató megjegyezte azt is, hogy ebben az időpontban Európa számos nagyvárosában volt ekkora vagy kisebb havazás, ami szintén okozott fennakadást, azonban egyetlen egy helyen sem került sor a katasztrófavédelem bevonására.

A főpolgármester a nap folyamán a BKK és az FKF Zrt. vezérigazgatóitól többször is jelentést kért a helyzet kezelésének állásáról.

Az érintett napon kialakult helyzet miatt a BKK döntése értelmében – a főpolgármester jóváhagyása alapján – a tömegközlekedés ingyenes volt. A tömegközlekedés ingyenessé tételének fő indoka az volt, hogy a havazás miatt kialakult havária-helyzetben, az esetlegesen elakadt állampolgárok mozgási szabadságát garantálják, és a tömegközlekedési eszközökhöz való hozzáférést mindenki számára biztosítani tudják. A döntés kezdeményezésének oka az volt, hogy az érintett napon a hajnali órákban és reggel leesett hó a folyamatos takarítás ellenére is jelentős mértékben lelassította a főváros közlekedését, így a városszerte elakadó személygépkocsik miatt a város forgalma problémássá vált. A kialakult helyzet megoldását a BKK abban látta, hogy a közúti közlekedés alternatívájaként biztosítsák a tömegközlekedést mindenki számára – azok számára is, akik nem rendelkeznek jeggyel illetve bérlettel. Így próbálták megakadályozni, hogy még több autó akadjon el Budapesten, akadályozva ezzel többek között a tömegközlekedést is.

A döntést a BKK saját hatáskörében hozta meg a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 23. § (4) bekezdésének 10. pontja – amely szerint a helyi közlekedés biztosítása és működtetése Budapest területén a Fővárosi Önkormányzat feladata – a személyszállításról szóló 2012. évi XLI. törvény – ami szerint a helyi közszolgáltatások megszervezésével, a közszolgáltatási szerződések odaítélésével kapcsolatos feladatokat az önkormányzat közlekedésszervező útján is elláthatja – szerint megalkotott 20/2012. (III.14.) Föv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: rendelet) alapján.

A rendelet a BKK-t jelöli ki közlekedésszervezőnek, és hatalmazza fel a feladatok ellátására a feladat-ellátási szerződés keretében – mely összhangban áll a 1370/2007/EK rendelettel is. A BKK e feladatkörében a budapesti közösségi közlekedés tarifarendszerével kapcsolatos összes feladatot ellátja, így a jegyértékesítési, jegyellenőrzési és pótdíj-kezelési feladatokat is. A BKK tájékoztatása szerint a rendelet 13. § (8) bekezdése alapján a BKK az azonnali megoldást igénylő helyzet kezelésére, a fővárosi önkormányzat és a BKK között fennálló Feladat-ellátásról és Közszolgáltatásról szóló Keretmegállapodás 12.2 pontja alapján döntést hozhat a tömegközlekedés legfőbb paramétereinek ideiglenes megváltoztatásáról. Ez alapján (rendeleti felhatalmazás) a BKK soron kívül dönthet azonnali intézkedést igénylő esetekben, melyről utólagosan tájékoztatja a Fővárosi Önkormányzatot. Ilyen lehet bármilyen

olyan rendkívüli helyzet, melynek következtében a közösségi személyszállítási szolgáltatások nyújtása, az azokhoz használt bármely eszköz vagy eszközcsoport műszaki állapotában bekövetkezett változás miatt részben vagy egészben nagymértékben megnehezül, vagy bármely olyan forgalmi akadályoztatási helyzet, mely a közösségi közlekedési rendszer működését ideiglenesen akadályozza, korlátozza, veszélyezteti vagy ellehetetleníti. Január 14-én a BKK szerint az utóbbi eset állt fenn, hiszen a havazás miatt olyan akadályoztatás állt elő, amely rendszerszerű korlátozásokat, zavarokat okozott.

Az ilyen esetekben a BKK az intézkedésről, az azt megalapozó körülményekről és az intézkedése azonnaliságának indokáról az Önkormányzatot soron kívül, 3 munkanapon belül köteles tájékoztatni.

A kérdéses ügyben a közlekedés ingyenességéről – a döntés súlyára és a fővárosban kialakult közlekedési helyzetre tekintettel – a tárgyi napon a reggeli órákban a BKK vezérigazgatója több alkalommal is egyeztetett telefonon a főpolgármesterrel, aki hozzájárult az intézkedéshez. A közlekedés ingyenessé tételével kapcsolatos döntés jogszerűségét a főpolgármester még a későbbiekben is kontrollálta. Ennek keretében a BKK vezérigazgatója ismét tájékoztatta az intézkedés biztossága felől, hozzátéve azt is, hogy az intézkedést a szolgáltató társaság (BKV) igazgatótanácsa is jóváhagyta – a 21/2013. (I.15.) határozatában.

Az intézkedést 8:45-től léptette életbe a BKK, és ezt az utasokkal is közölték a sajtón, a közösségi oldalon, az utas tájékoztató rendszeren és a társaság honlapján keresztül. A jegyellenőrök, a bejárat ellenőrök és az elsőajtós felszállási rendben dolgozó járművezetők is azonnal kiértesítésre kerültek. Az intézkedés elrendelését követően – a sajtóértesülésekkel szemben – mindössze csak egy pótdíjazási eseményre került sor (8:48-kor), és később ezt is törölték.

### **Az érintett alapvető jogok**

- *a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog* (Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.”)
- *a lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jog* (Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”)

### **A vizsgálat megállapításai**

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. Az Ajbt. 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 (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 szerint az alapvető jogok biztosára 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 *l)* pontja és (2) bekezdése *a)* pontja alapján a Budapesti Közlekedési Központ, valamint a Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt. – mint állami feladatot ellátó

szerv – közszolgáltatást végző szervnek tekinthető. A (2) bekezdés utolsó fordulata alapján azonban a közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

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 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, *eljárásum 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 alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

### **1. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében**

*Az Alaptörvény II. cikke az emberi méltósághoz való jogot* egyértelműen mint alapvető jogot határozza meg, melytől senkit sem lehet önkényesen megfosztani.

*Az emberi méltóság* az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alaptörvény II. cikke 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 alkalmazható (8/1990. (IV. 23.) AB határozat). 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 Alaptörvény XXVII. cikkének (1) bekezdése szerint mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.*

A közlekedés szabadsága az alkotmánybírósági gyakorlat nyomán szorosan összefügg az emberi méltósághoz való jogból következő önrendelkezési joggal, a közlekedés szabadsága ugyanis e jog, valamint a mozgásszabadság egymásra vonatkoztatott értelmezéséből származtatható, önálló létjogosultságot nyert alapjog. A mozgásszabadság tartalma ugyanakkor a közlekedés szabadságán kívül még számos egyéb részelemet felölel, a közlekedés folyamatában pedig más alapjogok is érintetté, veszélyeztetetté válhatnak.

Az Alkotmánybíróság a 60/1993. (XI. 29.) AB határozatában kimondta, hogy „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”. A szabad mozgáshoz való jog nem korlátozhatatlan jog, a jogalkotó elsősorban a közúti közlekedés résztvevői életének és biztonságának védelme érdekében meghatározza azokat a szabályokat, amelyek a közúti közlekedésben részt vevő személyekre vonatkoznak. [Vö. 3/21998 (II.11.) 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]

*Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.*

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. Ez magyarázza azt, hogy – a korábbi Alkotmány 70/D. § (2) bekezdése és így – az Alaptörvény II. cikk (1) bekezdése miatt tekinti a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog intézményvédelmi oldalához tartozónak az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás rendszerén túl a munkavédelem – és ennek keretében a biztonságos közlekedés – megszervezését is. Az Alkotmánybíróság több alkalommal értelmezte a korábbi Alkotmánynak a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal kapcsolatos rendelkezését. A testület az 54/1996. (XI. 30.) határozatában kifejtette, hogy a korábbi Alkotmány 70/D. §-a „nemcsak a betegellátáshoz kapcsolódó, törvényben meghatározandó egészségügyi szolgáltatások igénybevételére jogosít, hanem magában foglalja mindazoknak az emberi egészség kialakulását és megőrzését célzó állami intézkedéseknek az igénylését is, amelyek a [...] munkavédelemmel [...] kapcsolatosak”.

Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése értelmében a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érvényesülése, mint államcél alkotmánybírósági gyakorlat szerint nem nélkülözheti a nemzetgazdaság mindenkori 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.

Az emberi méltósághoz való jog prioritása a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tekintetében azt jelenti, hogy azok kifejezetten az emberi méltóságra tekintettel részesülnek alapjogi védelemben – ahogyan arra az Alkotmánybíróság számos esetben, elvi érveléssel hívta fel a figyelmet. Az egészséghez való jog ugyanis szoros kapcsolatban áll az élethez való joggal, ami az állam életvédelmi kötelezettségéből is következik.

## **2. Az ügy érdeme tekintetében**

### *2.1 A Fővárosi Önkormányzat tevékenységének megítélése a hóhelyzet kezelése kapcsán*

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 13. § (1) bekezdés 18. pontjában – amely szerint a helyi közösségi közlekedés biztosítása, a helyben biztosítandó közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok közé tartozik – valamint a 23. § (4) bekezdés 1., 3. és 10. pontjában – amely szerint a fővárosi önkormányzat feladata az utak, közterek kezelését ellátó közterület-felügyelet működtetése, a településtisztaság biztosítása, amelybe beletartozik a síkosság-mentesítés is, valamint a helyi közösségi közlekedés biztosítása és működtetése – meghatározott közszolgáltatások nyújtására az érintett ügy kapcsán a Budapest Főváros Önkormányzata köteles.

A főváros – a Mötv.-ben meghatározott – kötelezően ellátandó feladatait, az utak, közterületek takarítása és síkosság-mentesítése kapcsán a FKF Zrt.-vel – lásd Budapest Főváros Közgyűlésének 2820/2011. (IX. 28.) határozattal jóváhagyott Közszolgáltatási Keretszerződés – a közösségi közlekedés megszervezésével összefüggésben pedig a BKK által – mint a budapesti közlekedés irányító szervezete – a szolgáltatás teljesítőivel (BKV Zrt., VT- Transman Kft.) kötött megállapodások útján látja el. A főpolgármester a 2013. január 29-én kelt megkeresésemre adott válaszában arra utalt, hogy a vizsgálat során általam feltett kérdések túlnyomórésze nem is a Budapest Főváros Önkormányzatának közvetlen intézése alatt lévő-, hanem az önkormányzattól kiszervezett feladatokra vonatkozik. Ezzel összefüggésben ki kell emelni azonban, hogy a közszolgáltatási szerződések csak a fővárosi önkormányzat kötelezően ellátandó feladatainak kiszervezését jelentik, azaz ezek ellátásának kifogástalanságáért továbbra is Budapest Főváros Önkormányzata felel. *A főpolgármesternek pedig – mint Budapest Főváros Önkormányzat vezetőjének – kötelessége ellenőrizni és folyamatosan nyomon követni a feladat ellátás megszervezésének kifogástalan voltát.* A vizsgálata kapcsán a főpolgármesternek küldött megkeresésemre kapott válasz – amelyet Budapest Főváros főjegyzője jegyzett – lényegében az FKF Zrt. vezérigazgatójától és a BKK vezérigazgatójától kapott válasz rövidített változata volt, és nem adott választ arra a kérdésemre, hogy a jövőre nézve tervez-e bármilyen változtatást a fővárosi önkormányzat annak érdekében, hogy a hasonló helyzeteket elkerülje.

A vizsgálat során beérkezett iratok alapján az állapítható meg, hogy a főpolgármester a BKK és az FKF Zrt. vezérigazgatójával is többször egyeztetett a nap folyamán, jelentést kérve a közlekedési helyzet állásáról. A vizsgált napon kialakult hóhelyzet kezelése kapcsán a feladatok ellátásával megbízott FKF Zrt. vezérigazgatójának válaszából kiderült, hogy az FKF Zrt. vezérigazgatója még az érintett napon belső vizsgálatot folytatott le, amely során azonban nem talált visszasságot. A BKK vezérigazgatójának válaszeleveléből – összhangban a főpolgármester ezen tárgyú válaszával – pedig kiderült, hogy a BKK vezérigazgatója folyamatos telefonos

kapcsolatban állt a főpolgármesterrel és tájékoztatta a helyzet kezelésének állásáról.

*Ezzel szemben a főpolgármestertől beérkező válaszok egyike sem tartalmazott utalást arra nézve, hogy akár a vizsgálatom megindítását megelőzően, akár azt követően Budapest Főváros Önkormányzata vizsgálatot indított volna az FKF Zrt.-nek illetve a BKK-nak a helyzet kezelésével összefüggő tevékenysége és intézkedései kapcsán. Fontos kiemelni, hogy a Mötv. szerinti feladatok ellátásáért felelős önkormányzat vezetőjének akkor is lehetősége van megvizsgálni a kiszervezett feladatok ellátásért felelős szervezetek helyzet-kezelési tevékenységét, ha azok feladataikat nagyobb fennakadások nélkül végezték. Abban az esetben azonban, ha kifejezetten nehézkesen valósult meg a feladatellátás, még inkább szükségesnek mutatkozik a vizsgálat lefolytatásának igénye. Ennek hiányában ugyanis, minden – a kiszervezett feladatok ellátásáért felelős szervezet által – elkövetett hiba és emiatt kialakuló fennakadás alapjogi visszasság okozhat.*

## *2.2 A Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt. tevékenységének megítélése a hóhelyzet kezelése kapcsán*

Az FKF Zrt. a korábban már említett Budapest Főváros Önkormányzatával kötött Közszolgálati Keretszerződés alapján látja el a főváros útjainak takarítását, síkosság-mentesítését. Ennek előírásaival összhangban az FKF Zrt. rendelkezik olyan belső szabályzattal, amely speciálisan a téli időszakra vonatkozóan határozza meg a készenléti fokozatok rendjét – ez az ún. „Téli Munkarend” elnevezésű dokumentum. Az OMSZ-től beérkezett adatok alapján megállapítható, hogy az OMSZ már vasárnap (2013. január 13-án) 13 óra 59 perckor riasztást adott ki az FKF Zrt. felé, amelyben jelezte, hogy a korábbi 4-5 cm friss hó helyett a „hétfő reggeli periódusban lehet intenzívebb havazás, és a várható hó mennyisége meghaladhatja az 5 cm-t”. Ezt követően a vasárnap esti órákban küldött előrejelzés már határozottan 6-10 cm friss havat jelzett előre. Mindezek mellett az OMSZ hivatalos honlapján már vasárnap reggel 6 óra 31 perckor jelezték, hogy nagy valószínűséggel az ország középső részén, így Budapesten is, 10 cm-t meghaladó friss hó várható. Ezek alapján könnyen belátható, hogy *az FKF Zrt.-t nem érhetett volna váratlanul az érkező havazás.*

Az FKF Zrt. az OMSZ előrejelzéseivel összhangban 2013. január 13-án a II. készenléti fokozatot rendelte el, és a vezérigazgató tájékoztatása szerint már 2013. január 13-án a gyenge hószállingózásban elősózták az utakat. A III. készenléti fokozat életbeléptetésére a vizsgált napon 4 óra 30 perckor került sor, és az FKF Zrt. tájékoztatása szerint vasárnap este 6-tól egészen a III. készenléti fokozat elrendeléséig – amely egybe esett az intenzív havazás kezdetével – az előző napi hintő anyag mennyiség 9-szeresét szórták ki. A magasabb készenléti fokozat bevezetésével egyidejűleg növelték a célgépek és az autóvezetők állományát is, és az FKF Zrt. vezérigazgatójának elmondása szerint az utak takarítását azonnal megkezdték. *Ennek ellentmond azonban, a BKK vezérigazgatójának tájékoztatója, miszerint a városban dolgozó BKK alkalmazottak szerint a reggeli órákban szinte egyáltalán nem lehetett nyomát látni síkosság-mentesítési tevékenységnek, valamennyi a városba vezető út havas, jeges volt. A sajtóban megjelenő videó felvételek, és a közlekedésben résztvevők beszámolóí is arról tanúskodtak, hogy a reggeli órákban az FKF Zrt. nem kezdte meg kellő alaposággal és körültekintéssel a síkosság-mentesítést. A BKK vezérigazgatója az érintett napon keletkező forgalmi fennakadások okát is abban látta, hogy a lesett hó eltakarítása és a síkosság-mentesítés üteme elmaradt a korábban megszokottaktól. Az FKF Zrt. azon érvelése, miszerint a vizsgált napon reggel 7 és 9 óra között a közösségi közlekedés forgalmának az intenzív havazás miatti lelassulása fogta vissza az FKF Zrt. célgépeinek közlekedését, és ezért nem volt lehetőség a hatékonyabb munkavégzésre, nem elfogadható, mivel ez is csak azt igazolja, hogy az FKF Zrt. nem reagált kellő gyorsasággal a*

*hóhelyzet kezelésére. Mindezek alapján megállapítható, hogy az FKF Zrt. az érintett napon nem teljesítette megfelelően feladatát, így a közlekedésben tapasztalható fennakadások miatt alapjogi visszásság, illetve annak közvetlen veszélye keletkezett (sérült ugyanis a szabad mozgáshoz és a közlekedés szabadságához való jog, illetve a lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jog).*

Mindenképpen ki kell emelni ugyanakkor azt is, hogy a 2013. február 9-én kezdődött és egészen február 10-én estig tartó intenzív havazás miatt kialakult hóhelyzet kezelése kapcsán jelentős színvonaljavulás volt érzékelhető az FKF Zrt. tevékenységében. A február 9-10-én lehullott – a 2013. január 14-én leesettnél jóval nagyobb mennyiségű – hó eltakarításának gyorsasága, valamint a közúti- és tömegközlekedés zavartalansága azt bizonyítja, hogy az FKF Zrt., amennyiben megfelelő módon felkészül az érkező nagyobb mennyiségű hóra, megfelelően el tudja látni a közszolgáltatási szerződésben rá háruló feladatokat. A vizsgált- és az azt megelőző napon azonban nem sikerült ezt a feladatot megfelelően ellátni. A közúti- és tömegközlekedés délután 1 órára való helyreállítása ugyanis, korábbi időpontban is megvalósulhatott volna, sőt adott esetben a folyamatos közlekedés biztosítása is megoldható lett volna, abban az esetben, ha a helyzet kezelése a februárban tapasztalthoz hasonlóan alakult volna.

Emellett érdemes azt is kiemelni, hogy a megfelelő helyzet kezelés esetén a közúti- és tömegközlekedési fennakadások is elkerülhetőek lettek volna, ami által az FKF Zrt. célgépei sem lettek volna akadályozva, már csak azért sem, mert ebben az esetben azok előbb oldották volna meg a síkosság-mentestést, mint hogy az problémát illetve fennakadást eredményezett volna. A megfelelő helyzetkezeléssel azok a kisebb balesetek és esetleges személyi sérülések is elkerülhetőek, amelyek hasonló helyzetben kialakulhatnak a járhatatlan utak miatt, és ezáltal megvédhető lesz a közlekedők testi épsége is.

### *2.3 A Budapesti Közlekedési Központ tevékenységének megítélése a hóhelyzet kezelése kapcsán*

A BKK-nak a vizsgált napon előállt helyzettel kapcsolatos tevékenységét – a megkereséseimre kapott válaszok, és az adott napon tapasztalt fennakadások tükrében – három irányból érdemes vizsgálni. A BKK vezérigazgatója válaszlevelében elismerte, hogy a társaság minden helyzet-kezelést elősegítő intézkedése ellenére 2013. január 14-én a reggeli-délelőtti órákban érzékelhetően csökkent a BKK által megrendelt tömegközlekedési szolgáltatás mennyiségi és minőségi színvonala. Bár a megállapított tényállásból az is kiderül, hogy az érintett napon elvárt járatszámhoz viszonyítva a szolgáltatások 89,49 %-a – 46 277 db járatszámból 42 833 db – teljesült, mégis szembe tűnő, hogy a kimaradó járatok többsége – a helyzetre tekintettel értelemszerűen – az autóbuszok és trolibuszok közül került ki. A BKK által adott járatkimaradásokról szóló részletes tájékoztatóból kiderült, hogy a kimaradó illetve késő járatok jelentős része a budai, főleg a hegyvidéki részeken közlekedő járat volt. Ennek okai értelemszerűen a járhatatlan, jeges utak voltak, amelyeknek a takarítása – mint ahogyan arra korábban is utaltam – nehézségeket okozott az FKF Zrt. részére. A BKK vezérigazgatója is kiemelte, hogy a fővárosi és vidéki fő- illetve mellékutak takarítása nem a BKK feladata, így maximum a helyzethez való alkalmazkodásra volt lehetőségük – ez volt az oka a járatkimaradásoknak, illetve megváltoztatott útvonalaknak. A helyzetet súlyosbítja, hogy volt olyan járat (161/A busz), amely az út járhatatlansága miatt egész nap nem közlekedett. *Megállapítható ugyanakkor, hogy a BKK eleget tett a bejelentési, és diszpécser-szolgálati kötelezettségeinek.* Mindezek mellett azonban, ki kell emelni azt is, hogy az érintett napon észlelt villamos járatkimaradások miatt kialakult alapjogi visszásságok (a szabad mozgáshoz és a közlekedés szabadságához-, valamint a lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jog

*sérelme*) megelőzhetőek lettek volna. Ugyanis a 4/2012/M/D. sz. Diszpécseri Forgalomfelügyeleti szakterületi vezető munkautasítás (a téli üzemeltetési eljárási rendről) 3.2 alpontjának (Egyéb takarítási feladatok) (8) bekezdése szerint a kötöttpályás közlekedés fenntartása (pl.: eltömődött vágányok) takarítása a BKV Zrt. – ezáltal a BKK – illetékességébe tartozik, így ezek elhárítására a BKV Zrt.-nek volt kötelessége. Ugyanakkor azt is hangsúlyozni kell, hogy ezeket viszonylag gyorsan elhárította a BKK forgalmi ügyelete – bár pl.: a Móricz Zsigmond körtéten 11 óra tájékában újabb eltömődés keletkezett.

A sajtóban megjelent videó felvételen jól látható, hogy a jeges úton elakadt autóbust, a tovább közlekedése érdekében az utasok voltak kénytelenek tolni – mivel láthatólag a busz kerekeinek nem volt meg a kellő tapadása. A jelentésben már hivatkozott videó felvételen az is látszik, hogy volt olyan utas, aki a busz tolása során a síkos, jeges úton elesett. A BKK vezérigazgatója válaszlevelében kifejtette, hogy minden Budapesten közlekedő autóbusz és trolibusz ún. négy évszakos gumival van felszerelve, ami megfelel a jogszabályi előírásoknak, és alkalmas mind a téli, mind a nyári közlekedésre. *A BKK választ elfogadom, meg kell jegyeznem ugyanakkor, hogy a videó felvétel tanúsága szerint legalábbis kétséges, hogy az autóbuszokon (és trolibuszokon) lévő négy évszakos gumiabroncs alkalmas-e a téli útviszonyoknak megfelelő közlekedésre.* Ennek különösen azért van jelentősége, mivel a gumik nem megfelelő tapadása, jelentős veszélyeket hordozhat magában a közlekedés során, *ami felveti az utasok (és akár a buszvezető) lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való alapvető jogának sérelmét.* A nem megfelelő tapadás ugyanis – főleg a budai meredek utakon – egy utasokkal közlekedő busz esetben, nem tudja garantálni a balesetmentes közlekedést, *így közvetlen veszélynek teszi ki az utasok testi épségét.* A videó felvételen az is látható, hogy az autóbust toló utasok egyike a busz tolása közben elcsúszik. Ez – szintén a nem megfelelő tapadási viszonyok miatt – magában hordozza azt a veszélyt, hogy havas/jeges (vagy akár csak nedves) úton *visszacúszó busz, kárt teygen az utas testi épségében.*

A 2009-ben lefolytatott közlekedési projektem keretében már felhívtam a figyelmet a téli gumi használatának fontosságára. Ennek kapcsán kiemelésre került, hogy az Európai Unió a téli gumik használatát nem szabályozza, ennek ellenére, ha megvizsgáljuk néhány európai ország gyakorlatát, azt láthatjuk, hogy több országban kötelezővé tették a téli gumi használatát (balti államok, Finnország, Svédország, Szlovénia), különbség csak az időtartamban van. Más államokban ilyen általános előírás nincs, de bizonyos feltételek esetén kötelező a használat. Ausztriában november 1. és április 15. között akkor kötelező a téli gumi használata, ha az időjárási körülmények (téli útviszonyok) megkövetelik azt. Szlovákiában akkor, ha az utat összefüggő hóréteg vagy jég borítja. Németországban az időjárási viszonyoknak megfelelő felszereléssel kell ellátni a járművet. Ez a korábbi vizsgálat ugyan a személygépjárművekre vonatkozóan került lefolytatásra, ezek az előírások a több utast is szállító buszokra még fokozottabban megállják a helyüket.

A vizsgált napon a BKK – főpolgármesteri jóváhagyással, és a BKK igazgatósága általi utólagos egyetértéssel – meghozott döntését, miszerint a budapesti tömegközlekedés 2013. január 14-én 8 óra 45 perctől éjfélig ingyenes volt, két szempontból érdemes megvizsgálni. Egyfelől, hogy a meghozott intézkedés elősegítette-e a hóhelyzet következtében kialakult közlekedési fennakadások kezelését, másfelől az intézkedés elrendelését követően, milyen gyorsan kommunikált a BKK az utasokkal, és a jegyellenőrzést végző munkatársaival, annak érdekében, hogy az intézkedés elrendelését követően ne kerüljön sor pótdíjazási intézkedésre, és felesleges jegyvásárlásra sem. Az intézkedés abból a szempontból történő megítélése, hogy az elősegítette-e a közúti közlekedésben tapasztalható fennakadások megoldását, és a közlekedés felgyorsítását nem vizsgálható erre vonatkozó adatok hiányában, az azonban megállapítható, hogy *az intézkedés*

*a jogszabályi előírásoknak megfelelően került elrendelésre, és egyértelműen azt a szándékot hordozta magában, hogy a BKK elősegítse az utasok alapvető jogainak érvényesülését. A beérkezett iratok alapján egyértelműen megállapítható, hogy a BKK az intézkedés elrendelését (8 óra 45 perc) követően azonnal több kommunikációs csatornán keresztül (saját honlap, közösségi oldalak, utas tájékoztatók) igyekezett eljuttatni az információkat az utasokhoz. Ezt bizonyítja az is, hogy a sajtó értesüléseivel szemben, mindössze egy pótdíjazási eseményre került sor (8 óra 48 perckor), és később ezt is törölték, méghozzá hivatalból, az érintett utas kifejezett kérése nélkül. Mindezek alapján megállapítható, hogy a BKK közlekedés ingyenessé tételével kapcsolatos döntése elősegítette a vizsgált napon az utasok alapvető jogainak érvényesülését.*

### **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása, jövőbeni bekövetkeztük lehetőségének a megelőzése érdekében,

1. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem Budapest Főváros főpolgármesterét, hogy a jövőben a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog, valamint a közlekedés zavartalan működésének biztosítása érdekében fokozott körültekintéssel járjon el a jövőben esetlegesen előforduló hasonló helyzetek kezelésének irányítása és ellenőrzése során;
2. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem a FKF Zrt. vezérigazgatójánál, hogy a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog, valamint a közlekedés zavartalan működésének biztosítása érdekében, tegye meg mindazokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az általa irányított szerv az időjárás előrejelzéseknek megfelelően, kellően felkészülten járjon el a feladatának elvégzése során;
3. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem a BKK vezérigazgatójánál, hogy az élethez és testi épséghez való jog biztosítása érdekében, fordítson különös figyelmet arra, hogy a fővárosi tömegközlekedésben résztvevő autóbuszok gumibroncsainak állapotát folyamatosan ellenőrizték, és tegyen meg minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy azok alkalmasak legyenek a téli útviszonyok között is a biztonságos közlekedésre.

Budapest, 2013. február

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB 545/2013. számú ügyben**

Előadók: dr. Bene Beáta  
dr. Bódis Cecília  
dr. Györffy Zsuzsanna

### **A vizsgálat megindítása**

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) kiemelt feladatorként nevesíti a gyermekek jogainak védelmét. A gyermekjogi szakombudsmeni

teendők jelentős részét, az évről-évre változó fókuszpontú gyermekjogi projekt keretében látom el.

A gyermekjogi projekt munka ez évben a gyermekek egészséges környezethez való joga érvényesülésének felmérésére irányul. Vizsgálataim egyrészt a kisebbségi- és a jövő nemzedékek jogaiért felelős ombudsmanok témát érintő korábbi munkáira támaszkodnak, másrészt figyelemmel vannak – különös tekintettel a 2011. évi, a gyermekek legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogát fókuszba helyező – gyermekjogi projekt vizsgálataim eredményeire.

Az elmúlt években – egyedi ügyekben – több súlyosan pszichés, vagy disszociális tüneteket mutató, illetve pszichoaktív szerekekkel küzdő gyermek számára speciális ellátást nyújtó gyermekvédelmi intézményben folytattam vizsgálatot<sup>149</sup>, de az ellátórendszert átfogóan is vizsgáltam<sup>150</sup>.

Az idei évben négy speciális ellátást nyújtó gyermekotthonban rendeltem el helyszíni utóvizsgálatot, amelyek elsődleges célja a korábbi ombudsmani ajánlások teljesülésének ellenőrzése volt. Vizsgálataimat azonban kiterjesztettem az intézményekben gondozott gyermekek egészségügyi ellátására és étkeztetésére is. Áttanulmányoztam azok alapító okiratát, működési engedélyét, szakmai programját, szervezeti és működési szabályzatát, házi- és napirendjét, a gondozott gyermekek gyámhatósági beutaló határozatát. Mindezen kívül a fenntartói, valamint a szociális és gyámhivatali ellenőrzések jegyzőkönyveinek rendelkezésemre bocsátását is kértem.

### **Az érintett alapvető jogok**

– A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)

– 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 személyi szabadsághoz 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) - (2) 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)

### **Az alkalmazott jogszabályok**

1959. évi IV. törvény, a Polgári Törvénykönyvről (a továbbiakban: Ptk.)

1991. évi LXIV. törvény, a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)

<sup>149</sup> OBH 4387/2005., OBH 2145/2007., OBH 1748/2008., AJB 172/2010., AJB 1604/2010 és AJB 3012/2012. számú jelentések

<sup>150</sup> AJB 4883/2009. számú jelentés

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (továbbiakban: Gyvt.)

149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (a továbbiakban: Gyer.)

259/2002. (XII. 18.) Korm. rendelet, a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltató tevékenység engedélyezéséről, valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi vállalkozói engedélyről (a továbbiakban: Gyvr.)

331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről (a továbbiakban: Gysr.)

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 vizsgálatban alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.)*

## **A megállapított tényállás**

A/ Bezerédj Kastélyterápia Alapítvány Speciális Gyermekotthona  
(7056 Szedres - Hídja puszta hrsz. 0132/35)

*A vizsgálat időpontja: 2013. január 29.*

### *Az előzmények*

A Pszichiátriai Érdekvédelmi Fórum (a továbbiakban: PÉF) „*Emberi jogok a speciális gyermekotthonokban*” című, 2007. évben megjelent tanulmányából szereztem tudomást arról, hogy a Bezerédj-Kastélyterápia Alapítvány fenntartásában működő szedresi speciális gyermekotthonban a monitorozást – együttműködés hiányában – a PÉF munkatársai nem tudták elvégezni. Az értesülés alapján felmerült a gondozott gyermekek alapvető jogai sérelmének gyanúja, ezért hivatalból vizsgálatot indítottam<sup>151</sup>. Az alapítvány kuratóriumának elnökétől tájékoztatást, és a gyermekotthon dokumentumainak rendelkezésemre bocsátását kértem.

A vizsgálat feltárta, hogy az intézmény házirendje és szakmai programja a gyermek személyi szabadságát korlátozó rendelkezéseket is tartalmaz. A szakmai program a gyermekek felvételét 1 hónapos negatív drogtesztelhez és kórházi kezeléshez kötötte. Mindezek alapján megállapítottam, hogy a gyakorlat visszasságot okoz a gyermeki jogokkal összefüggésben. A gyermekotthon szakmai létszámának hiányosságai pedig ugyanezen jog sérelmének közvetlen veszélyét idézik elő.

A vizsgálatot lezáró jelentésemben a szociális és gyámhivatal vezetőjét az intézmény szakmai ellenőrzésére, annak megállapításai alapján a szükséges intézkedések megtételére kértem.

A hivatalvezető az intézményt fenntartó alapítványt – határidőtűzéssel – felhívta a személyi feltételek körében feltárt hiányosságok megszüntetésére. Felkérte a fenntartót, hogy a szakmai programból törölje a gyermek felvételének feltételéhez kötésére vonatkozó részt. Az SZMSZ-ben rögzített „*Kimenő és Eltávozás rendje*” pontot a szociális és gyámhivatal vezetője szükségesnek tartotta akként módosítani, hogy az izoláció – a gyermekotthon és a gondozott

---

<sup>151</sup> OBH 1748/2008. számú ombudsmani jelentés.

közötti kölcsönös megállapodás alapján – a gyógyító folyamat részeként, a gyermek érdekében történik.

### *1. Az intézmény kialakítása, személyi és tárgyi feltételei, a helyszíni vizsgálat tapasztalatai*

Szedres 2324 lakosú község, ahol Szedres Hídja-pusztán található a speciális gyermekotthon, melyet 1835 körül Bezerédj István – a kastély egykori tulajdonosa – alapított. Az intézmény működését 2005. április 1-jén – a kastély hosszú ideig tartó felújítását és átalakítását követően – kezdte meg. A gyermekotthon 8 átmeneti vagy tartós nevelésbe vett pszichoaktív szerekl küzdő és 8 disszociális tüneteket mutató 12-18 éves fiúnak nyújt speciális ellátást. Utógondozói ellátás nincs.

A speciális gyermekotthont csendes, falusi környezet veszi körül. Tömegközlekedéssel, gépjárművel, a községből pedig gyalogosan jól megközelíthető.

Az épületet ugyan bevakolták, de a külső festés elmaradt, így az befejezetlennek látszik. Az intézményt körülvevő területen – terápiás céllal – konyhakertet alakítottak ki, a megtermelt zöldségeket az étkezésekhez felhasználják.

Az épület belülről rendezett, a széles, világos folyósokon virágokat és padokat helyeztek el, falaiat a gyermekek festményei díszítik. A négyágyas lakószobák szegényesek, festésük esedékes lenne, de tiszták, rendezettek. Az ágyak nagy része mellett egyéni polcokat, szekrényeket helyeztek el. A gyermekek egyéni ízlésük és igényük szerint személyes tárgyakkal, fényképekkel, poszterekkel, saját festményeikkel díszítik környezetüket. Ha a szobatársak nem jönnek ki egymással – a havonta tartott nevelési értekezletet követően – lehetőség van szobacsérére.

A közös helyiség – mely étkezésre, sportolásra és szabadidő eltöltésére, tv-, filmnézésre szolgál – sivar. A konyhába vezető bejáratra rácsot szereltek, melynek okát az otthon dolgozói abban jelölték meg, hogy előfordult, hogy a gondozottak a mélyhűtőből kivették a virslit, de megfőzni, nem tudták, ezért a szemetesbe dobták. A két fürdőszoba közül az egyiket használják.

Biztonsági elkülönítő nincs. A kuratórium elnöke elmondta, hogy a múlt évben benyújtott pályázatukat még nem bírálták el. Ha megkapják a pénzt, kialakítják az elkülönítőt.

Az intézményvezető elmondása szerint 2010. óta foglalkoztatnak szociális munkás végzettségű családgondozót, aki korábban rendőr volt.

A megye egyetlen gyermekpszichiáterevel ez év januárjában kötöttek szerződést. A feladatot korábban ellátó pszichiáter a múlt év szeptemberétől nem dolgozik az otthonban. A pszichológus státusz a szakmai programban nincs feltüntetve, a mentálhigiénés munkatársat – a szakmai program szerint – szerződéssel foglalkoztatják. E státuszok betöltésével kapcsolatos kérdéseikre vizsgálatom során nem kaptam egyértelmű választ. Korábban zeneterapeuta is dolgozott az intézményben, a vizsgálat időpontjában azonban ilyen dolgozója nem volt az intézetnek. A terápiás csoportvezető önkéntes segítőként dolgozik.

A nevelők között nagy a fluktuáció. A vezetők tapasztalataik szerint a férfiak az otthon feladatainak végrehajtásával járó pszichés terhelést nehezebben bírják, többen próbaidőn belül mentek el, vagy próbaidő alatt elküldik őket. Leginkább azok a munkatársak a kitartóak, akik korábban biztonsági őrként, rendőrként dolgoztak, de van olyan dolgozó is, aki kiképzőtiszt volt. Az idősebb, gyermekfelügyelőként dolgozó nőket, mintegy anyapótlóként könnyebben elfogadják a gyermekek. A megüresedő státuszokat – jelentkező hiányában – nehéz betölteni.

### *2. Az intézmény hatályos dokumentumai*



A Dél-dunántúli Regionális Államigazgatási Hivatal Szociális és Gyámhivatala Szekszárdi Kirendeltsége (a továbbiakban: szociális és gyámhivatal)<sup>152</sup> a 24-298-9/2009. számú, 2009. március 2-án kelt jogerős határozatában 16 férőhellyel, – 2009. március 2-i hatállyal – határozatlan időre szóló működési engedélyt állított ki a gyermekotthon részére. A működési engedély szerint a gyermekotthon hét megyével kötött ellátási szerződést.

A helyszínen kapott információk szerint jelenleg 16 ellátott gyermek él az intézményben, hárman szökésben vannak.

Két gyermek minisztériumi fenntartású speciális gyermekotthonba való helyezését – tekintettel arra, hogy velük semmilyen eredményt nem értek el, egyikük szinte állandóan szökésben van, míg a másik gyermek ön- és közveszélyes – kezdeményezte az intézményvezető.

A 2012. december 10-én kelt szakmai program rögzíti, hogy az intézményben *„kialakításra került csoportszoba és látogatószoza, majd a speciális elkülönítő.”* A kapcsolattartó szobát valóban kialakították, azt hétközben fejlesztő szobaként használják.

A szakmai program személyi feltételekre vonatkozó része a munkatársak között nem sorolja fel a családgondozót, de rögzíti a következőket: *„A családgondozás a speciális szükségletű gyermekek vonatkozásában különös jelentőségű, hiszen az átmeneti nevelésre leggyakrabban azért kerül sor, mert a kialakult zavart a család nem tudta vagy nem akarta kezelni. Így a feladat nem csupán a kapcsolattartás elősegítése és kontrollálása, hanem meg kell kísérelni a kezelésbe a családot is bevonni.”*

A program fontos teendőnek tartja a gyermek családi hátterének ismeretét, korábbi környezetével való együttműködést, a család saját környezetében való megismerését, a gyermek visszafogadásához való segítségnyújtást. A helyszínen kapott tájékoztatás szerint azonban az intézménynek nincsenek arra forrásai, hogy a családgondozó felkeresse a családot, ezért a gyermek lakóhelye szerint illetékes gyermekjóléti szolgálat családgondozójával tart telefonon kapcsolatot. A családi kapcsolatok felkutatása, rendszeressé tétele területén – részben anyagi forráshiány miatt – a családgondozó nem tud jelentős eredményeket elérni. A gyermekek életkorára is tekintettel a kétéves intézményi tartózkodás alatt gyakorlatilag nincs esély a hazagondozásra.

A hatályos szakmai programban már nincs olyan rendelkezés, amely szerint a gyámhivatal az intézménybe helyezett gyermek felvételét feltételhez kötheti. A program a kezelés szakaszait rögzíti, melyek közül az első az izoláció. *„Ez a drogkarrier és a deviáns viselkedés megszakítását foglalja magába és a beilleszkedést a terápiás közegbe. Ebben a 3 hónapos időszakban (a gondozott gyermek) csak rendkívüli esetben hagyhatja el az intézményt (halaszthatatlan hivatalos ügyek) és csak felnőtt felügyeletével. Látogató csak a szűk család lehet, ha van. Telefonkapcsolat is csak velük lehetséges. [...] A 3 hónapos izoláció alatt nincs kimenő.”*

A szakmai program azt is rögzíti, hogy eltávozásról való visszaérkezéskor *„Figyelmesen meg kell nézni a gyermek arcát, szemeit és alkohol teszt vizsgálatnak kell alávetni. Az észlelteket az átadó füzetben rögzíteni kell. Nagyon fontos percre pontosan rögzíteni a gyermek visszaérkezésének időpontját. Ezek után nem feltűnően, időnként meg kell nézni az épület környékét, főleg a szoba ablakok alatt”.*

Az izolációs szakaszra vonatkozó rendelkezéseket a gyermekotthon házirendje és a szülők részére készült tájékoztató is tartalmazza. A házirend szerint a gyermeknek legalább egy évet kell az intézményben eltöltenie ahhoz, hogy havonta hazalátogasson, de ha megszökött, vagy pszichoaktív szer hatása alatt érkezik vissza az intézménybe, egy hónapra ismét izolálható. A

---

<sup>152</sup> Jelenleg Tolna Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala

kimenőről, vagy kapcsolattartásról visszaérkező gyermek köteles alávetni magát a kontrolltesztnek, annak megtagadása pozitív eredménynek minősül.

Az izolációs szakaszban a kapcsolattartás egyéni elbírálás alapján történik, szigorúan a családtagokkal. A szakmai program az izolációs szakaszban havi egy alkalommal javasolja a kapcsolattartást. A látogatóknak a kapcsolattartás kezdetén be kell mutatniuk azokat a dolgokat, amiket a gondozottaknak át akarnak adni. A látogatás a nevelő diszkrét felügyeletével történik.

Az izolációs időszak, illetve a nevelési felügyelet alkalmazásával kapcsolatban kifejtette a fenntartó, hogy mivel az intézménynek jóváhagyott házirendje van, amelyben szerepel, hogy 3 hónapig nem hagyhatja el a bekerülő gyermek az intézményt, erre vonatkozó rendelkezést nem kell tartalmaznia a gyámhivatali határozatnak, ezt úgyis be kell tartani.

A intézményben a dicséret egyik módja az időkereten belül engedélyezett TV nézés. A büntetések között eltávozás, illetve a telefon megvonás is szerepel.

A szakmai program IX. pontja a Gyvt.-ben foglalt gyermeki jogokat sorolja fel. A Gyvt. 9. § (4) bekezdése szerinti, kifejezetten a speciális gyermekotthonba helyezett gyermek jogaira vonatkozó rész azonban a szakmai programból kimaradt. A gyermeki jogok védelmére vonatkozó rész pedig nem a szakmai program készítése idején hatályos rendelkezéseket tartalmazza.

A 2010. január 25-én kelt SZMSZ és a szakmai program tartalmazza a szociális és gyámhivatal által kért módosítást, miszerint „*az izoláció a Gyermekotthon és a gyermek közötti kölcsönös megállapodás alapján, a gyógyító folyamat részeként, a gyermek érdekében történik.*”

Az SZMSZ-ben szerepel az is, hogy számítógépet csak a tanulás és munka után lehet kiadni, takarodókor pedig visszakerül a nevelőibe.

### *3. A tankötelezettség teljesítése*

A tankötelezettségnek a gyermekek a helyi általános iskola, illetve a Szekszárdi Kolping Iskola (9-10. évfolyamos) magántanulójaként tesznek eleget. Az osztályozó vizsgákra való felkészítést a nevelők és a fejlesztőpedagógus végzik az iskolai szaktanárral együttműködve. Tanítási órák 8.00 órától 11 óra 40 percig tartanak. A délutáni, egyéni tanulás ¼ 3-tól 4.00 óráig tart. A gyerekek átlagosan 2-3 év iskolai lemaradással érkeznek az otthonba, a cél minél több iskolai osztály elvégzése.

### *4. A kapcsolattartás*

Az intézményvezető tájékoztatása szerint négy gyermeket rendszeresen látogatnak szüleik, két gondozottnak egyáltalán nincs kapcsolata, a többiek telefonon és/vagy levél útján tartják a kapcsolatot a szüleikkel. Egy gyermek az ugyancsak gyermekvédelmi gondoskodásban élő testvérével tart kapcsolatot. A karácsonyt 10 gyermek az intézményben töltötte.

Az intézményvezető 18 gyermek gyámhivatali határozatát bocsátotta a rendelkezésemre. Az engedélyezett férőhelyet meghaladó beutalások számát az intézményvezető két gyermek közelgő nagykorúvá válásával, a minisztériumi gyermekotthonban való folyamatban lévő áthelyezéssel, valamint a szökésekkel indokolta.

A beutaló határozatok szerint kilenc gyermek Baranya, három Tolna, négy Somogy, kettő pedig Veszprém megyéből került az intézménybe. A szedresi gyermekotthonba helyezése előtt mindössze egy gyermek élt saját családjában. Tizennégy gyermekvédelmi gondoskodásba vett gyermek korábbi gondozási helye gyermekotthon, vagy lakásotthon volt, egy gyermek nevelőszülőnél élt, kettő másik speciális lakásotthonban nevelkedett. A legfiatalabb gondozott az elmúlt év novemberében – az intézménybe való elhelyezésekor – töltötte be 13. életévét, három ez évben lesz nagykorú.

A beutaló határozatok közül 13 tartalmazza, hogy az izolációs szakaszban a személyes kapcsolattartásra nincs lehetőség, de a 3 hónap letelte után a kapcsolattartásra jogosultak az intézményben havonta egy, vagy két alkalommal látogathatják a gyermekeket. Két gyermeket az izolációt követően a gyám engedélyével két napra eltávozásra, vagy hosszabb szabadságra elviheti a szülő. Egy határozat rendelkezik úgy, hogy a gyámhivatal az izolációs szakaszt követően, a szülő kérelmére engedélyezi az időszakos kapcsolattartást. A határozatok szabályozzák a telefonos kapcsolattartást, rendelkeznek a levél és a csomagküldés lehetőségéről. Egy gyermek kapcsolattartása egyáltalán nem szabályozott, annak indokát a határozat nem tartalmazza.

Egy gyermek esetében – tekintettel arra, hogy a szülők ellen kiskorú veszélyeztetése miatt büntetőeljárás volt folyamatban – a gyámhivatal a személyes kapcsolattartást nem engedélyezte.

A gyermekek többsége korábbi gondozási helyéről folyamatosan megszökött. Több határozat hivatkozik arra, hogy a gyermek állapota „zárt gondozási helyet” igényel.

### *5. A szabadidő*

Szabadidőben a gyermekek kosárlabdáznak, fociznak, pingpongoznak, hetente egyszer sportnapot tartanak. Szeretnek kártyázni. A közeli horgásztóhoz is lejárnak, és ha az időjárás engedi, bográcsolnak. A gondozottaknak rendkívül nagy az igénye a személyes beszélgetésre. A kreatív készségfejlesztő foglalkozásokon kötelező a részvétel. Van filmtérapiás foglalkozás is. A vezetők elmondása szerint internet hozzáférési lehetőség – tekintettel arra, hogy a pszichoaktív szerhasználattal érintett gyermekek a világhálón könnyen hozzájuthatnának a drogokhoz – nincs, a gyermekek mp3-as lejátszót sem tarthatnak maguknál. Könyvet az intézményben a helyszíni vizsgálatot folytató munkatársaim nem láttak.

### *6. A gyámi feladatok ellátása, a gyermeki jogok érvényesítésének segítése*

A gyermekek gyámja az intézmény vezetője. A regionális gyermekjogi képviselő havonta tesz látogatást a gyermekotthonban. A gyámi gondozói tanácsadók közül a Tolna megyeivel van a legkevesebb kapcsolatuk, a többi megyéből a tanácsadók látogatása rendszeres.

### *7. Étkeztetés*

Az étlaptervet a hétvégi műszakban dolgozók írják, lehetőség szerint figyelembe véve a gyermek kívánságait. Hétközben, iskolai oktatási napokon a szedresi iskolából viszik az intézménybe az ételt, így napi négy étkezést biztosítanak. Hétvégén az intézmény konyháján főznek. Közbeszerzési eljárás nem volt. A gyermekétkeztetésre fordított napi összegről a vezetők nem tudtak konkrét választ adni. Elmondásuk szerint a napi ötszöri étkezésre gyermekenként kb. 1000 Ft-ot költenek, ebből 710 Ft az iskolából kapott étel ára. Ezt az összeget a kuratórium elnöke utalja át az iskolának, ezen felül hetente 30-35 ezer Ft-ot költenek élelmiszerekre, tisztálkodó szerekre.

Kalóriatáblázatot nem használnak, östermelővel nem állnak kapcsolatban. Takarékoságból sok kész, félkész terméket vásárolnak hipermarketben, de a saját kertben termesztett zöldségfélét is szívesen fogyasztják a gyermekek.

A speciális étkezési igényeket (pl. lisztérzékeny, diabétesz, ételallergiában szenvedő, nemzeti és vallási étkezési szokások figyelembevétele stb.) meg tudják oldani, régebben már volt diabéteszes gondozottjuk, jelenleg egy gyermek laktóz érzékeny.

Az étkeztetéssel kapcsolatban ez idáig a gyermekek sem minőségi, sem mennyiségi kifogást nem tettek. Az elmondásuk szerint az iskola konyhájából – személyes kapcsolatra is visszavezethetően – bőséges adagokat kapnak.

Az ÁNTSZ évente ellenőrzi az intézményt, a fenntartó hetente, élelmiszerlánc- biztonsági hatósági ellenőrzés ez idáig nem volt.

Büfé, étel- és italautomata a gyermekotthonban nincs. Kézmosási lehetőségre a mosdókön kívül a konyha melletti vízcsapnál van lehetőség és itt lehet inni is.

Az étlapokon hetente négyszer szerepel tejtermék (tej, kakaó, cappuccino) reggeli italként, hetente 2-3-szor van főként ízesített joghurt, vagy kefir tízóráira vagy uzsonnára. Előfordul, hogy tízóráira, vagy uzsonnára csak csokoládé, vagy nápolyi van.

Zöldséget és gyümölcsöt az étlap szerint ugyancsak heti-két három alkalommal kapnak a gyermekek. A vezetők szóban elmondták, hogy – bár az étlapon nem szerepel – az iskola konyhájáról érkezik gyümölcs. Hetente kétszer, háromszor van meleg vacsora.

A vezetők szerint a drog és/vagy alkoholproblémákkal küzdő gyermekek, folyamatos szökést követően rendkívül soványan, alultápláltan érkeznek az intézménybe, ahol néhány hónap alatt több kilogrammot híznak.

#### *8. Az egészségügyi ellátás*

A falu központjában van házi orvos és fogorvos, Szekszárdon szakellátás, kórházi ellátás. A pszichiátriai gyógyszereket a szerződéses jogviszonyban foglalkoztatott gyermekpszichiáter írja fel. Sok gyermek eleve szed valamilyen gyógyszert. A vezetőség azt az elvet követi, hogy – a hozzászokás veszélye miatt – minél kevesebb és gyengébb hatóanyagú gyógyszert kapjanak a gyermekek. Gyógyszernyilvántartást vezetnek, szabályzatuk is van a gyógyszerek bevételére.

#### *9. Ellenőrzés*

A Tolna Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala az intézmény működési engedélyben foglaltaknak megfelelő működését 2012. október 3-án ellenőrizte. A jegyzőkönyv rögzíti a biztonsági elkülönítő hiányát. A nevelői státuszok közül  $\frac{1}{2}$  állás nem volt betöltve. Egyikük szakképzetlen, szakképzettségének megszerzése folyamatban volt. Az egyik gyermekvédelmi asszisztens státusz betöltetlen, a másik asszisztens pedig szakképzetlen volt. Az intézmény a négy kötelezően előírt gyermekfelügyelő helyett ötöt foglalkoztatott, közülük három szakképzetlent. A családgondozói státusz szociális munkás végzettségű személlyel betöltött.

A pszichológus státuszon pszichiáter dolgozott. A pszichiáter és az intézmény között a szerződés heti egy alkalomra vonatkozik, munkaidő megkötése nélkül. Heti 3 órában mentálhigiénés szakembert is alkalmaz a gyermekotthon. Az intézmény továbbképzési tervet nem készített, anyagi okok miatt a szakképzett dolgozókat továbbképzésre nem küldik. A dolgozók a pontszerzési kötelezettségüknek nem tettek eleget. Az ellenőrzési jegyzőkönyv rögzíti a házirend hiányosságait, továbbá azt, hogy az intézményben nem működik érdekképviseleti fórum, kapcsolattartási naplót nem vezetnek. Arról, hogy a gyámhivatal a hiánypótlásra határidőt szabott volna nincs információ. A fenntartói ellenőrzés a gyermekotthonban 2012 márciusában volt. A jelen vizsgálat során kapott tájékoztatás szerint a szakképzetlen gyermekvédelmi asszisztens helyére szakképzett munkatársat vettek fel. Az egyik gyermekfelügyelő helyett szakképzett nevelőt alkalmaznak, 2 gyermekfelügyelő elkezdte a szakképzést, várhatóan 2013 júniusában fognak végezni.

#### *10. Szupervízió*

2007-ben volt lehetősége az intézmény dolgozóinak szupervízióon részt venni, amit a szekszárdi családsegítő szolgálat igazgatója tartott.

#### *11. Problémák, felvetések*

Az otthon szakemberei komoly problémának látják, hogy túl későn – sokszor 17 éves koruk után – kerülnek hozzájuk a gyermekek. Ez a már ott lévő többi gyermekkel nagyon megnehezíti a munkát, ugyanis az új gyermek motiváltságának hiánya átragad a többiekre.

A fenntartó képviselője elmondta, hogy szakmai múltja alapján (korábban drogambulancián dolgozott) meggyőződése, hogy minden terápiás intézmény határozott jellemzője a „környezetváltás”. A hangsúly azon van, hogy a drogfüggő kiszakadjon korábbi ártalmas környezetéből, és szociális adottságaival újra élni tudjon. A gyermekotthon az angolszász hagyományokon nyugvó Minnesota-modell alapján működik, amely nagy hangsúlyt fektet az önsegítés elvére és a terápiás közösségre.

A kuratórium elnöke a biztonsági elkülönítő kialakításának és a nevelési felügyelet alkalmazásának – tekintettel arra, hogy nincs egységes szakmai előírás – nem látja értelmét.

Fontosnak tartja a személyi állandóság megteremtését, ezért lehetőség szerint „személyes segítő” jelölnek ki, akinek személyét a gyermek választása, szimpátiája alapján módosítani is lehet. A személyes segítő a gyermekről értékelést készít, melyet a nevelési értekezleten ismertet.

A fenntartót képviselő kuratóriumi elnök fontosnak tartotta kiemelni, hogy elsődleges céljaik egyike a gyermek bekerülésekor az együttélés és az intézmény szabályainak megismertetése, elfogadtatása, a munkafegyelem és önfegyelem kialakítása.

B/ Speciális Gyermekotthon - Szigetvár  
(7900 Szigetvár, Szt. István ltp. 7/2.)  
*A vizsgálat időpontja: 2013. február 20.*

#### *Az előzmények*

2010-ben egy súlyos viselkedési és pszichés zavarokkal küzdő 15 éves lány ügyében két alapítvány kérte a segítségemet.<sup>153</sup>

A Dél-dunántúli Önkormányzatok Regionális Társulása által fenntartott intézményben élő gyermekek alapvető jogainak érvényesülését hivatalból, előre be nem jelentett helyszíni vizsgálat keretében ellenőriztem.

A gyermekotthont kifejezetten súlyos pszichés problémákkal küzdő, speciális ellátást igénylő gyermekek gondozására, nevelésére tervezték. A 80 millió forintot meghaladó beruházás a fenntartó saját erőforrásából és EU-s pályázati támogatásból épült. A vizsgálat megállapította, hogy a tervezéskor nem vették figyelembe a pszichés problémákból eredő speciális szükséglet szempontjait, az intézményben kötelezően kialakítandó biztonsági elkülönítő balesetveszélyes volt, így azt többletköltséggel át kellett alakítani. Nem készültek el a tervezett beépített szekrények, a kerítés, a konyhakert és a sportpálya. Az udvar beépítetlen maradt. Bár az épület adottságai lehetővé tennék, nem alakítottak ki főzőkonyhát. A szakmai szempontok figyelmen kívül hagyásával, hiányosan elkészült, egyes részeiben befejezetlen gyermekotthon tekintetében a speciális ellátást igénylő gyermekek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való alapvető jogával összefüggő visszásságot állapítottam meg.

A vizsgálat feltárta továbbá, hogy az intézményt fenntartó társulás éves ellenőrzési kötelezettségének nem tett eleget, ezért felkértem ezen kötelezettsége teljesítésére, valamint a tárgyi feltételek javítására.

Az intézmény házirendje, valamint szervezeti és működési szabályzata alapjogokat sértő rendelkezéseket is tartalmazott, ennek kiküszöbölését a gyermekotthon vezetőjénél kezdeményeztem.

---

<sup>153</sup> Lásd AJB 1604/2010. számú jelentés

A Dél-dunántúli Önkormányzati Regionális Társulás a gyermekotthon működtetését 2010. június 1. napjával átadta a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központnak. Az átadást követően az intézmény házirendjét és szakmai programját átdolgozták, a tárgyi feltételek javítását megkezdték.

A vizsgálat idején az intézményt – 2008. októberi átadása óta – a negyedik igazgató vezette. A dolgozókat – többek között jogszabályi kötelezés hiányában – a feladatra nem készítették fel, közöttük nagy volt a fluktuáció. A folyamatos összezárttság, a szabadidő értelmes kitöltésének hiánya miatt a gyermekek feszültségüket az épület rongálásában vezették le. Több ízben előfordult, hogy agressziójuk a velük foglalkozó felnőttek ellen irányult. A gyermeki jogok sérelmét megállapítva javasoltam a szociális tárca vezetőjének, hogy fontolja meg a vonatkozó rendelet kiegészítését azzal, hogy a speciális csoportokban csak gyermekvédelmi gyakorlatot szerzett, a speciális ellátási feladatokra felkészítő képzésen részt vett szakdolgozót lehessen alkalmazni.

A miniszter a javaslatot szakmailag támogatta, az ezen a területen dolgozóknál a kiválasztó-felkészítő képzést hasznosnak tartotta. Álláspontja szerint egy újonnan létrejövő intézmény esetében javaslatom megvalósítása nem jelentene problémát, működő gyermekotthonban bekövetkező fluktuáció esetében azonban azt teljesíthetetlennek tartotta.

### *1. Az intézmény kialakítása, személyi és tárgyi feltételei, a helyszíni vizsgálat tapasztalatai*

A 2013. január 1-je óta a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság fenntartásában működő speciális gyermekotthon országos ellátási területtel, 16 férőhelyen (8 fiú és 8 leány) nyújt speciális ellátást pszichés tünetekkel élő gyermekeknek. Az intézményben a helyszíni vizsgálat idején 15 gyermek volt elhelyezve. Utógondozói ellátásra nincs lehetőség.

Az intézmény épülete Szigetvár külső övezetében, a Szent István lakótelep szélén, a kórház szomszédságában helyezkedik el. Szigetvár kb. 10 ezer lakosú város, a gyermekotthon közelében található a történelmi vár parkja, valamint a gyógyfürdő. A speciális gyermekotthon tömegközlekedéssel, gépjárművel, a buszvégállomásról pedig gyalogosan közelíthető meg.

Az épületet füves nagy udvar veszi körül, sportudvart továbbra sem alakítottak ki, a gyerekek a szomszédos kórház, valamint a szintén pár percre található lakótelepi játszótér pályáit használhatják. Az udvaron konyhakertnek szánt részt felásták, tavasszal beültetik.

Az épület két külön szárnyból áll, az egyikben a fiú és a másikban a leány lakószobák, közös helyiségek találhatóak. A két szárny építészeti szempontból egymás tükörképe, mindkét szárnyban 1 db egyágyas, 2 db kétágyas és 1 db 3 ágyas szoba található. A lakószobák tiszták, rendezettek, a lányos oldal otthonosabb benyomást kelt, a fiú szobák dekorálatlanok. A különbség a bútorok állapotában is jól látható. Az intézmény 2008 őszi átadására tervezett beépített szekrények – egy kivételével – még mindig nem készültek el.

Mindkét részben külön fürdőszoba, mellékhelyiségek, konyha, nappali és nevelői szoba, tároló helyiség van. A nappali szobákban van televízió és internet hozzáférés, egy kislánynak külön használatú számítógépe is van, internet hozzáféréssel. A gyermekek zenét is tudnak hallgatni.

Közös programoknak egy további földszinti közös helyiség, illetve az onnan lépcsővel megközelíthető emeleti sportszoba adhat helyet. A sportszobában pingpongasztal, felújított biliárdasztal, valamint egy izomerősítő sporteszköz található, melyeket napi szinten rendszeresen használnak a gyermekek. Az utóbbi időben a két csoportnak nem szerveznek közös programot, mert számtalan konfliktussal járt. Ezekben a helyiségben nemenkénti bontásban töltik szabadidejüket a gyerekek.

A földszinten egy kis zárt udvar van, ahol a kerékpárokat tárolják, más célra alkalmatlan.

A fiús szárnyban alakították ki az intézményvezetői szobát és a biztonsági elkülönítőt. Az elkülönítőt a 2010-es felújítás óta nem használták, ahogy a nevelési felügyeletet sem alkalmazzák a gyakorlatban.

Összességében az intézmény barátságos, otthonos, nyitott szemléletű.

A gyermekotthon szakmai létszáma megfelel az NM rendelet előírásainak. Az intézményben 2012. március 26-án folytatott hatósági ellenőrzés jegyzőkönyve szerint az intézményvezető pedagógus végzettségű, de szociális szakvizsgával még nem rendelkezik. Egy gyermekfelügyelőnek nem volt meg a szükséges szakképesítése. Fejlesztő pedagógus nem volt, a munkakört a gyermekotthon vezetője látta el. A családgondozói feladatokat az egyik pedagógus kapcsoltmunkakörben látta el. A gyermekpszichiátriai teendőket a Szigetvári Kórház gyermekpszichiátere „szóbeli megállapodás” alapján végezte.

A helyszíni vizsgálat idejére változás nem történt. Az intézményvezető elmondta, hogy 2010 óta sok munkatárs ment el az intézményből. Ennek egyik oka az volt, hogy a jelenlegi vezető inkább partnernek tekinti a gyermekeket, elsősorban a nevelő és a gondozott közötti bizalmi kapcsolatra épít, nem találja célravezetőnek a gyermek elsődlegesen korlátozással, elzárással való nevelését. Ezt a szemléletet a korábbi munkatársak egy része nem tudta elfogadni, akik közül a volt intézményvezető maradt a lányos csoportban nevelő, a többiek lecserélődtek. A gyermekfelügyelők közül ketten maradtak. 2010 óta új pszichológusuk is van.

## *2. Az intézmény hatályos dokumentumai*

Az intézmény – tekintettel a szakmai létszám, valamint szakképesítés hiányosságaira – 2014. szeptember 15-ig ideiglenes működési engedéllyel rendelkezik.

Az intézmény hatályos dokumentumaiban alapjogokat sértő rendelkezések nincsenek.

A családgondozónak a szakmai program szerint fel kell vennie a kapcsolatot a vér szerinti családdal, meg kell szerveznie a gyermek első hazalátogatását. Feladata – egyebek mellett – a szülő és gyermeke találkozásának idejére a nyugodt környezet és légkör megteremtése. A családgondozói feladatokat elsősorban az intézményvezető végzi, aki megpróbálja a gyermek vér szerinti kapcsolatait erősíteni, gyakran elviszi a gyermeket a szüleihez.

A szakmai program a nevelési alapelvek között rögzíti az egészséges életmód, a testi és lelki egészséget szolgáló magatartásformák kialakítását, továbbá azt is, hogy „*Nem a gyermeknek kell a pedagógushoz alkalmazkodnia, hanem az intézménynek a gyermekhez.*”

A házirend a gondozott gyermekek életkorához igazodó, barátságos hangnemben megfogalmazott, és tartalmazza a NM. rendelet 112. §-ában előírtakat.

## *3. A tankötelezettség teljesítése*

A helyszínen kapott tájékoztatás szerint a pszichés problémákkal küzdő gyermekeket az iskolák nem szívesen fogadják, az oktatási intézményt gyakran a gyámhivatalnak kell kijelölnie. Az intézményvezető nem támogatja a gyermekek magántanulóként való oktatását, de sajnálatos módon ehhez az iskolák nem partnerek. Az elmúlt év szeptemberében hat gyermeket iskoláztak be, akik októbertől már magántanulók lettek. A Szigetvártól 6 kilométerre lévő Dencsháza általános iskolájával jó kapcsolatot alakítottak ki, bár a gyermekek többsége itt is magántanuló, de a fiúk hetente egyszer három tanórásra, a lányok hetente kétszer három tanórásra bemennek az iskolába. A többi napon délelőttönként a nevelőkkel tanulnak. Az igazgató véleménye szerint jó megoldás lenne, ha az iskolából hetente egyszer a pedagógus a gyermekotthonban foglalkozna a tanulókkal. Rendszeresen két gyermek jár iskolába. A gondozottak iskolai lemaradása átlagosan két-három év.

#### *4. A kapcsolattartás*

A vizsgálat idején az intézmény 15 – 12 és 17 év közötti – gyermeket gondozott. A beutaló határozatok szerint hat gyermeket Baranya, ugyancsak hat gyermeket Somogy megyéből helyeztek az intézménybe. Egy-egy gyermek Csongrád, Tolna és Zala megyéből került a gyermekotthonba. A szigetvári gyermekotthonba helyezés előtt hét gyermek saját családjában élt, kettő nevelőszülőnél, négy gyermekotthonban nevelkedett, kettő pedig minisztériumi fenntartású speciális gyermekotthonból érkezett.

A határozatok szerint nyolc gyermeket a gondozási helyükön látogathatnak a szülők, közülük három – a gyám engedélyével – két napot otthon tartózkodhat.

Két Somogy megyéből beutalt gyermekkel egy kaposvári gyermekotthonban tarthatnak kapcsolatot a szüleik. Két gyermek hétvégére hazautazhat. Egy gyermek kapcsolattartása egyáltalán nem szabályozott, annak indokát a határozat nem tartalmazza. Egy gyermek esetében – tekintettel arra, hogy a szülői felügyelet megvonása tárgyában per van folyamatban – a gyámhivatal nem szabályozta a kapcsolattartást.

Az igazgató tájékoztatása szerint a szülők elvétele élnek az intézmény területére szabályozott kapcsolattartási jogukkal. A vezető a szülőkkal való személyes kapcsolatfelvétellel és annak folyamatos ápolásával elérte, hogy a gyermekek közel fele a hétvégeket – gyámi engedéllyel – otthon töltsék. Ebből soha nem adódott probléma, a gyermekek a megbeszélte időre visszamennek, szökött gyermek nincs.

#### *5. A szabadidő*

A gyermekotthonon belül televíziózásra, társasjátékokra, olvasásra, zenehallgatásra, számítógépezésre és filmvetítésre van lehetőség. Vannak PC játékok, pingpong-, biliárd asztal és csocsó. A környező és távolabbi településekre kirándulásokat szerveznek. A kerékpártúrákhoz a gyermekek családi pótlékából vettek tíz kerékpárt, azok nagyobb részét azonban a fiúk eladták. Nyáron más településen lévő lakásotthonba tudnak hosszabb időre elmenni. Részt vesznek a helyi gyermekjóléti szolgálat, illetve a Zöld Szám Ifjúsági Alapítvány által szervezett programokon.

A fiúk szeretnek focizni, bár sportpályát az udvaron továbbra sem alakítottak ki, de a kórház futballpályáját és a lakótelepi kosárlabdapályát használják, cserébe lenyírják fűvet. A kimenőidő nincs mereven rögzítve. A gyermekotthont a 14 éven felüli gondozottak a nevelő engedélyével hagyhatják el, a 14 éven aluliak csak kísérettel mehetnek ki, a téli időszakban este 6 óra után nincs kimenő. A gyermekotthon szomszédságában lakókkal való békés együttélés érdekében az intézményvezető jó kapcsolatot alakított ki a közös képviselővel. Ha valami probléma adódik, azt a képviselők jelzik az igazgatónak. A tűzoltóság és a rendőrség rendszeresen tart felvilágosító programokat az intézményben.

#### *6. A gyámi feladatok ellátása, a gyermeki jogok érvényesítésének segítése*

A gyermekek gyámja az intézmény vezetője. A Baranya és a Somogy megyei gyermekjogi képviselő rendszeresen jár az intézménybe, a Tolna megyei képviselővel nincs kapcsolatuk.

#### *7. Étkeztetés*

Az étlaptervet a beosztott dolgozók írják, figyelembe véve a gyermek kívánságait. A korábban melegítésre használt konyhákra megkapták a főzőkonyhai engedélyt.

Az étkeztetésre közbeszerzési eljárás nem volt. A gyermekétkeztetésre fordított normatíva összege 2012. év közepén jelentősen – 640 Ft-ról 900 Ft-ra – emelkedett, így ellátási, élelmezési gondja jelenleg nincs az otthonnak. Kalóriatáblázatot nem használnak. Helyi östermelővel



szerződéses kapcsolatban nem állnak, viszont szoktak kapni helyi termelőtől pl. paradicsomot. Félkész, készételeket általában akciósan vásárolnak (pl. pipi fasírtot), a gyermekek szeretik ezeket a termékeket.

Speciális étkezési igényű gyermek még nem volt az otthonban, de meg tudják oldani étkeztetésüket, ha erre igény mutatkozik.

Az étkeztetéssel kapcsolatban a gyerekek eddig sem minőségi, sem mennyiségi kifogást nem tettek. Az ÁNTSZ évente ellenőrzi az intézményt, a fenntartó hetente, élelmiszerlánc-, biztonsági hatósági ellenőrzés ez idáig nem volt. Büfé, étel- és italautomata a gyermekotthonban nincs, méretéből adódóan szükségtelen is lenne. Kézmosási lehetőség a mosdókban van, a konyhákban mindig van vízvételi lehetőség, azok nincsenek zártan kezelve.

A gyermekotthon az egészséges táplálkozás elsajátítása érdekében külön programot nem szervez.

Az étlapokon hetente ötször-hatszor szerepel tejtermék. Reggelire tej vagy kakaó, hetente egyszer müzli is. Tízórára, uzsonnára átlagosan hetente kétszer kapnak a gyermekek joghurtot, Túró Rudit. Gyümölcs (alma, banán, narancs) négyszer-ötször szerepel az étlapon.

Előfordul, hogy tízórára, vagy uzsonnára csak csokoládé, vagy popcorn van. Ebédre mindig levesből és második fogásból álló meleg ételt főznek, hetente egyszer van főzelék. A vacsora jellemzően hideg étel, de szoktak tejbedarát, meleg szendvicset és hagymás tojást is készíteni.

#### *8. Az egészségügyi ellátás*

A szigetvári háziorvossal nagyon jó a kapcsolata az intézménynek. A Szigetvári Városi Kórház közvetlenül a Speciális Gyermekotthon mellett helyezkedik el, ezért a kórház szakrendeléseit sürgős esetben is igénybe tudják venni. Felnőtt pszichiáter is van az intézményben, aki – tanácsaival, szakmai véleményével – rendszeresen segít, vele is jó kapcsolatot alakítottak ki.

A szükséges gyógyszereket a szerződéses jogviszonyban foglalkoztatott gyermekpszichiáter írja fel. A gyógyszerek adagolásáról gyógyszerkönyvet vezetnek, szabályzatuk is van a gyógyszerek bevételezésére.

#### *9. Ellenőrzés*

A Baranya Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala 2012 márciusában szakmai ellenőrzést folytatott az intézményben, a fenntartó az elmúlt évben nem tartott ellenőrzést.

#### *10. Szupervízió*

Rendszeres szupervízió nincs, az intézmény dolgozóinak arra a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ munkatársaival együtt van lehetőségük, ha annak anyagi erőforrásait pályázatok útján elő tudják teremteni. A pszichológus vezetésével rendszeresen tartanak esetmegbeszéléseket.

#### *11. Problémák, felvetések*

A szakemberek komoly problémának látják, hogy az intézmény koedukált, szeretnék elérni, hogy csak egynemű gyermekeket ellátó intézménnyé alakulhassanak, természetesen megfelelő előkészítés után. Kidolgoznák, hogy a fiúk fokozatosan más intézményben kapjanak elhelyezést. Ezt követően a szakmai munkára jobban lehetne koncentrálni és az épületet is jobban ki lehetne használni.

Évek óta problémának látják a szakmai vezetők az alkalmas munkaerő megtalálását. Jelentős erőfeszítéseket tesznek, rendszeresen felveszik a kapcsolatot a munkaügyi központtal, de általában nem járnak sikerrel. A szakirányú képzés kevés, illetve a juttatások minimálisak, a munka pedig pszichésen megterhelő. Ezért szakmai múlttal és megfelelő egyéniséggel rendelkező munkaerő jöhet csak szóba.

Az oktatással kapcsolatos problémaként tárta fel az intézményvezető, hogy a más megyéből érkezett gyermekek sajátos nevelési igényét a lakóhelyük szerint illetékes szakértői bizottság állapította meg és jelölte ki iskolájukat. A Baranya megyei bizottság a gyermek gondozási helye szerint – illetékessége hiányában – nem jelölhet ki iskolát. A bizottságoktól az iratok beszerzése időigényes, a gyermek állapotának megfelelő, őt fogadó intézmény megtalálása az intézményvezetőre, mint gyámra jelentős adminisztratív és ügyintézési terhet ró.

Probléma továbbá az iskolába járáshoz az utazás megszervezése, illetve a szigetvári szakiskolába járóknál célszerű lenne a külön csoportokba (osztályokba) helyezés.

C/ Károlyi István Gyermekvédelmi Központ Speciális Gyermekotthona  
(2153 Fót, Vörösmarty tér 2.)

*A vizsgálat időpontja: 2013. március 12.*

#### *Az előzmények*

A szociális tárca által, a legsúlyosabb problémákkal küzdő gyermekek számára fenntartott gyermekotthonokban hivatalból folytatott vizsgálatomkor<sup>154</sup> a Károlyi István Gyermekközpont Speciális Gyermekotthona még nem működött, az intézményt 2010 novemberében adták át. Az ott élő gyermekek jogai érvénysülését 2012-ben – ugyancsak helyszíni vizsgálat keretében, hivatalból – vizsgáltam.<sup>155</sup>

A súlyos pszichés problémákkal küzdő gyermekeket gondozó otthon – nagy beruházással – gyenge minőségű alapanyagokból készült. Az épület minden nyílászárójára rácsot szereltek, az egyes épületrészeket, termeket zárva tartották, azok kulccsal, illetve a szakasz határok mágnes kulccsal voltak nyithatóak. A csoportokba a gyermekek csak 18 óra után mehettek fel. Az udvari sportpályát és az otthon sportpályára néző első emeletének magasságában a falakat szögesdróttal vették körül. A gyermekotthon összességében büntetés-végrehajtási intézményre emlékeztetett.

Az intézményben gyermekfelügyelői beosztásban vagyonőr és rendőr is dolgozott, a csoportokhoz rendészek tartoztak, ami ugyancsak a javítóintézeti/büntetés-végrehajtási jelleget erősítette. A szakmai program és a házirend azt is rögzítette, hogy a fegyelmi büntetés alatt álló gondozott nem fogadhat látogatót.

Az intézményben kötelezően kialakítandó biztonsági elkülönítő mellékhelyiségébe porcelánból készült mosdó- és WC kagylót építettek be, így az balesetveszélyes volt.

Nevelési felügyelet elrendelését az intézmény vizsgálatom idejéig nem kérte, de a szakmai dokumentumokban rögzítettek, valamint a helyszínen tapasztaltak alapján megállapítható volt, hogy a gyermekotthon a Gyvt-ben meghatározott veszélyeztető magatartás hiányában is alkalmaz a gondozott gyermekekkel szemben személyi szabadságát korlátozó intézkedéseket.

A vizsgálat feltárta, hogy a gyermekotthonban az átadása óta sem a fenntartó, sem a szociális és gyámhivatal nem folytatott ellenőrzést.

---

<sup>154</sup> Lásd AJB 4883/2009. számú jelentés

<sup>155</sup> Lásd AJB 3012/2012. számú jelentés

A vizsgálatot lezáró jelentésben a jogbiztonsághoz, a személyi szabadsághoz, valamint a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot állapítottam meg. A visszásságok megszüntetésére az építésügyért felelős minisztert, az emberi erőforrások miniszterét, a szociális és gyámhivatal vezetőjét és az intézmény igazgatóját kértem.

A gyermekotthon vezetője vitatta, a szociális és gyámhivatal megerősítette a jelentésben foglaltakat, a szaktárca vezetője pedig egyetértett a vizsgálati jelentés megállapításaival, a javasolt jogszabály-módosítások szükségességével.<sup>156</sup> Jogszabály azonban a biztonsági elkülönítők kialakításának módjáról továbbra sem rendelkezik, a nevelési felügyelet, valamint a speciális gondozási helyeken töltött idő számítására vonatkozó jogi szabályozók jelentésem írásba foglalásáig nem változtak.

### *1. Az intézmény kialakítása, személyi és tárgyi feltételei, a helyszíni vizsgálat tapasztalatai*

A speciális gyermekotthon 2013. január 1-től a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság fenntartásában működik, de az Emberi Erőforrások Minisztériuma központi irányítása alatt áll. Az intézmény országos ellátási területtel, 32 férőhelyen nyújt speciális szakellátást súlyos pszichés tüneteket mutató fiúk számára. A vizsgálat idején összesen 4 csoportban, 29 fiút gondoztak.

A speciális gyermekotthon épülete a főtí Károlyi István Gyermekközpont 43 hektáros műemlék parkjának területén helyezkedik el, egy korábbi iskolaépületet építettek át erre a célra. Az udvaron kosárlabda pálya, a közeli lekerített kertben állatsimogató található. A kerítésen kívül a park adottságai (patak, tó, ősfák) lehetőséget adnak a sétára, levegőzésre, kutyasétáltatásra. A gyerekek időnként a park egyes részeinek rendbetételében, szemétszedésben részt vesznek, egy távolabbi részen nyaranta veteményest is kialakítanak számukra.

Minden csoporthoz tartozik egy tanterem, egy nappali helyiség, valamint 2 lakrész, kétszer 2 ágyas hálószoza, fürdőszobával. A konyharésszel bővített nappali szobákban van televízió, DVD lejátszó, számítógép internet hozzáféréssel. Minden emeleten van nevelői szoba. A lakószobák tiszták, de díszítetlenek, személyes használati tárgyak elvéve vannak bennük. Az épület felújításakor, átépítésekor használt gipszkarton falak a speciális szükségletű gyermekek lakóhelyén a napi igénybevételnek nem felelnek meg, hiszen nagyon könnyen megsérülnek, egy-egy gyermek több helyen beszakította. Ugyanígy, az ajtók minősége, illetve anyagválasztása is teljesen alkalmatlan a hosszútávú használatra, szinte valamennyit már többször kellett javítani, cserélni. Az épület minden nyílászáróján továbbra is rács található, ám ezek az intézményvezető beszámolója szerint szinte feleslegesek, mivel a keret műanyag részébe csavarozták, a gyermekek

---

<sup>156</sup> Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a) az építésügyért felelős minisztert, hogy – az emberi erőforrások minisztere szakmai javaslatának figyelembe vételével – fontolja meg a biztonsági elkülönítők kialakítására vonatkozó építésügyi szabályok megalkotását;

b) az emberi erőforrások miniszterét fontolja meg

– a Gyvt. 58. § (2) bekezdésében foglalt időtartam kiegészítését oly módon, hogy egyértelművé váljon, ha a gyermek korábbi, speciális otthoni elhelyezését a gyámhivatal megváltoztatja és új gondozási helyéül a hatóság ugyancsak speciális ellátást nyújtó más intézményt jelöl ki, a gondozási helyeken töltött idő együttesen, vagy külön számítandó-e,

– annak jogszabályban való rögzítését, hogy a hivatásos gyám milyen időközönként köteles személyesen találkozni gyámoltjával, – a nevelési felügyelet szabályainak felülvizsgálat;

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem: a) az emberi erőforrások miniszterét, hogy

– haladéktalanul tegyen eleget a Gyvt. 104. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségének, annak eredményéhez képest tegye meg a szükséges intézkedéseket,

– gondoskodjon az intézmény valós állapotokat tükröző alapító okiratának jóváhagyásáról,

– tájékoztasson a speciális szükségletű gyermekek problémátípus szerint elkülönített elhelyezésével kapcsolatos tervezett intézkedéseiről

többször lebontották, illetve lerúgták, így balesetveszélyesebb, mintha nem is lennének. Az egyes épületrészeket, termeket zárva tartják.

A földszinten rendelkezésre áll kreatív helyiség, melynek az ajtaja a vizsgálat időpontjában hiányzott. A földszinten található az orvosi szoba, a pszichológus, a fejlesztő pedagógus és a családgyógyógyító szobája is.

A földszinti folyosón pingpongasztal található. Az innen nyíló külön – zárt – folyosórészről közelíthető meg a tornaterem, melyet naponta rendszeresen használnak a gyermekek. Ugyanarról a folyosóról nyílik két tanműhely, melyeket pályázati forrásból alakítottak ki, ám olyan komoly munkagépek találhatók bennük (esztergapad, stb.), hogy használatukhoz külön szakember és biztonsági feltételek szükségeltetnek. Ezek nem állnak rendelkezésre, ezért jelenleg nem használják azokat, balesetveszély miatt zárva tartják.

A gyermekotthon földszintjén található két, 2 ágyas befogadó helyiség, ezekhez fürdőszoba is tartozik. A biztonsági elkülönítő átépítése a helyszíni vizsgálat idején a befejező szakaszához közelített, kicserélték a falak borítását, ablakot vágtak, a radiátor burkolása folyamatban volt. A vizes helyiség szerelvényeit is fémre fogják cserélni, a kialakítás szakszerűségéről az intézmény műszaki vezetője számolt be. A műszaki vezető a biztonsági elkülönítőbe helyezett gyermekek kamerás megfigyelésének jogi lehetőségéről érdeklődött.

2012 októberétől az intézményt megbízott igazgató vezette, a fenntartó az igazgatói állásra pályázatot írt ki. Az új vezető 2013. február 25-től látja el feladatát.

A megbízott igazgató a gyermekotthon vezetőjének megbízását visszavonta, egy nevelő távozott. A korábbi rendészeti dolgozók továbbra is alkalmazásban állnak, de nem a speciális gyermekotthonhoz, hanem a főporta szolgálathoz tartoznak. A kompetenciahatárokat nem lépik túl, az eszmegbeszéléseken részt vesznek, együttműködnek.

A speciális gyermekotthonban dolgozók létszáma és képesítése megfelel a NM rendeletben előírtaknak. A szögesdrótokat a megbízott igazgató 2012 novemberében lebontatta. Az engedély nélküli távozásokra vonatkozó kimutatások szerint a szökések száma a szögesdrót megszüntetését követően nem növekedett számottevően. Az engedély nélküli távozások ténylegesen öt gyermekhez köthetők (egy 18, egy 12, egy két, 1 öt, 1 gyermek 2 alkalommal távozott engedély nélkül az intézményből). Tizenkét olyan gyermek van aki, egy alkalommal néhány órától 1-2 napig terjedő időre távozott engedély nélkül. Legtöbbjük azért ment el, mert a rendszeresen szökő gyermekek csúfolták őket. Van olyan gyermek, aki csikkzsédés céljából naponta átmászik a kerítésen, majd rövid időn belül visszatér.

## *2. Az intézmény hatályos dokumentumai*

A módosított alapító okiratot az emberi erőforrások minisztere 2012. november 23-án elfogadta. A házirendből az alapjogokat sértő rendelkezéseket törölték. A működési engedély, a szakmai program, a házirend és a szülőknek szóló tájékoztató füzet módosítása folyamatban van.

## *3. A tankötelezettség teljesítése*

A gyermekek a tankötelezettséget változatlanul az aszódi javítóintézet magántanulóiként teljesítik. Ez év januárjától a felkészítő pedagógusok a gyermekotthon alkalmazottai. Minden csoporthoz tartozik egy nevelőtanár, aki hétköznaponként 8-11 óra között foglalkozik a gyermekekkel. 11 órától ebédig ismeretterjesztő filmeket néznek, péntekenként sportnapot tartanak. Minden gyermekkel egyéni fejlesztési terv alapján haladnak, az eddigi tapasztalatok szerint ez sokkal hatékonyabb, mint a korábbi – iskolai osztályoknak megfelelő – felkészítő foglalkozás. Gyakori, hogy a csoportokat a nevelőtanár viszi ebédelni, így szorosabb kapcsolatot tud kialakítani a gyermekekkel. Az iskolai lemaradás átlagosan 2,5-4 év.

#### *4. A kapcsolattartás*

A vizsgálat idején a 29 – 10 és 17 év közötti – gondozott gyermek közül három Békés, öt Borsod-Abaúj-Zemplén, egy-egy gyermek Csongrád és Fejér, kettő Jász-Nagykun-Szolnok megyéből érkezett. Öt Komárom-Esztergom, nyolc Pest, kettő Szabolcs-Szatmár-Bereg, kettő pedig Veszprém megyéből kerültek az intézménybe. Négy gyermek a speciális szükséglet mellett különleges ellátást is igényel.

A főtí gyermekotthonba helyezése előtt mindössze három gyermek élt saját családjában. Tíz gyermek gyermekotthonban, tíz lakásotthonban, négy pedig nevelőszülőnél nevelkedett. Két gyermek korábbi gondozási helye speciális gyermekotthon volt.

A határozatok szerint 13 gyermeket csak a gondozási helyen látogathatják a szülők. A gyámhivatalok tíz gyermek esetében teszik lehetővé, hogy gyámjuk engedélyezze a két napra való hazautazásukat. Két tartós nevelt gyermek (az egyik árva, a másikról szülei lemondtak) esetében a kapcsolattartás – kapcsolattartó hiányában – nincs szabályozva. További három gyermek kapcsolattartásának szabályozása is hiányzik, de a szabályozás mellőzésének indoklását a határozatok nem tartalmazzák. Egy határozatban szerepel, hogy a gyermeket a szülők „két hónap beszoktatás után” a gyám engedélyével két napra hazavihetik, addig csak a gyermekotthonban látogathatják. Az intézmény által rendelkezésemre bocsájtott kimutatás szerint 12 gyermeket látogatnak rendszeresen. Közülük kettőhöz hetente, öthöz havonként, ugyancsak öthöz 2-3 havonként mennek hozzátartozóik. A többieknek, 17 gyermeknek nincs személyes kapcsolattartása.

#### *5. A szabadidő*

Az elmúlt év nyarán a gyermekek Balatonlellén nyaraltak, három csoport pedig saját szervezésű erdei táborban vett részt, probléma mentesen. A Főtí Gyermekközpont Gyermekeiért Alapítvány a szabadidős programok szervezésében részt vesz, azokhoz anyagi segítséget is nyújt. A Gyermekközpont területén a Magyar Lovasterápia Egyesület lovardájába a gyermekek terápiás lovaglásra is járhatnak.

A vezetőváltás óta a nevelőknek heti szabadidős tervet kell készíteniük és a gyermekek kíséréséhez sikerült még egy gyermekfelügyelőt beállítaniuk. Eljutottak a Petőfi Irodalmi Múzeumba, rendszeresen járnak az újpesti művelődési központba. A művelődési központtal együttműködési megállapodás kötését tervezik. Ennek egyik célja, hogy a gyermekek megtanulják a más közegben való viselkedést, alkalmazkodást.

#### *6. A gyámi feladatok ellátása, a gyermeki jogok érvényesítésének segítése*

A gyámi feladatokat hivatásos gyámok látják el, a gyámoltjaikkal való személyes kapcsolattartás az elmúlt évi tapasztalatokhoz képest nem változott. Karácsonykor minden gyermek saját készítésű képeslapot küldött gyámjának, sajnálatos módon visszajelzést nem kaptak. Az egyik gyermek gyámja a számadáshoz kért információkat, válaszul esetmegbeszélésre hívták, aki a meghívásnak eleget tett. A gyermekotthon munkatársai telefonon veszik fel a kapcsolatot a gyámokkal, ha a gyám a gyermekkel való személyes találkozástól elzárkózik, azt a gyermekvédelmi szakszolgálat igazgatójának jelzik. Gyermekotthoni vezetői utasításra a gyámoknak a gyermekről telefonon információ nem adható.

#### *7. Étkeztetés*

Az intézmény saját főzőkonyhával biztosítja a közétkeztetést megközelítőleg két éve. Az étkezéshez rendelkezésre áll az állami normatíva (685 Ft), amit az étkezéseknél +/- 10%-ban

használnak fel. A heti étlapot az ételmezésvezető állítja össze, amit az intézményvezető hagy jóvá. Az ételek összeállításához – tekintettel arra, hogy az egy másik intézmény étlapjával megegyezik – a gyermekek véleményét nem kéri ki. Az étlapot orvos, védőnő, dietetikus nem véleményezi. A Budapesti Javítóintézetben, rész munkaidőben dolgozó ételmezésvezető 2012 decemberétől félállásban dolgozik az intézményben. Gimnáziumi érettségivel rendelkezik, és ételmezésvezetői szakképzettsége van. A gondozott gyermekek életkorának megfelelően alakítja ki az életkoruknak megfelelő kalória szükségletet tartalmazó étrendet. Az ételek elkészítéséhez a fenntartó által meghatározott beszerzési forrás a Metro Áruház, amely minden főzéshez szükséges alapanyagot szállít, östermelőtől, helyi mezőgazdasági kisvállalkozótól származó termékeket nem használnak. A közétkeztetésnél napi gyakoriságúak az étlapon a zöldségek, gyümölcsök, natúr tejtermékek és teljes kiőrlésű gabonából készült termékek. Az intézményben speciális étkezési igényű gyermeket nem helyeztek el. Az ételmezésvezetőnek – alkalmazása óta – nincs tudomása az ételekkel kapcsolatos semmiféle kifogásról. Az intézményben nem áll a gyermekek rendelkezésére büfé, étel- és italautomata, és a mosdón kívüli ivóvíz-vételhely (pl. ivókút, tisztított víz). Az intézményben eddig az egészséges táplálkozás elsajátítása érdekében külön programokat nem szerveztek, inkább a mindennapi életben próbálják azokat a gyermekekkel elsajátítani.

#### *8. Az egészségügyi ellátás*

A háziorvosi teendőket szerződéses jogviszonyban foglalkoztatott orvos látja el. Szakorvoshoz – ellátási igénytől függően – Főtra, Vácra, vagy Dunakeszire viszik a gyermekeket.

A pomázi pszichiátriai kórház két pszichiátere ugyancsak szerződéses jogviszonyban hetente két órában tartózkodik az intézményben. Egyikük osztályvezető főorvos, ő írja fel a gyógyszereket és szükség esetén ő utalja kórházba a gyermekeket, akik 2-3 napig tartó kezelés után érkeznek vissza a gyermekotthonba. Az újonnan felvett gyermekek gyógyszeradagját fokozatosan csökkentik, a pszichiáter a folyamatos szedálás helyett a gyermekek terápiás kezelését helyezi előtérbe.

#### *9. Ellenőrzés*

A fenntartó és a szociális gyámhivatal az AJB 3012/2012. számú jelentésem kézhezvétele után az ellenőrzést lefolytatta, az intézmény jogszerű működése érdekében a szükséges intézkedéseket megtette.

#### *10. Szupervízió*

Szupervízióra a gyermekotthon dolgozóinak nincs lehetősége.

#### *11. Problémák, felvetések*

Az új igazgató tervei között szerepel a gyermekközpont területén egy olyan iskola kialakítása, ahová a városban lakó gyermekek, a gyermekközpontban élő kísérő nélküli kiskorúak, és speciális szükségletű gyermekek is járhatnának. Ezt követően lehetne felülvizsgálni a speciális otthonba helyezett gyermekek magántanulói státusza szükségességének fenntartását.

Problémát jelent, hogy az alig 3 éve kifejezetten speciális gyermekotthon céljára átépített épületben olyan anyagokat használtak, melyek egyáltalán nem képesek céljukat betölteni. A rendszeresen szükségessé váló javítások – amellet, hogy balesetveszély miatt sürgős beavatkozást igényelnek – folyamatos anyagi ráfordítást követelnek. Célszerű lett volna a szakemberek véleményét kérni az építés előtt, illetve során.

Komoly gondot okoz a dohányzás teljes jogszabályi tilalmának betartása a mindennapi életben, hiszen a gyermekek nagy része rendszeres dohányosként érkezik a gyermekotthonba (van olyan gondozott, aki korábban napi négy doboz cigarettát szívott). A gyerekek gyakran összeszedik a cigarettacsikket, így másodlagos ártalmaknak, fertőzésveszélynek vannak kitéve. Továbbra is probléma, hogy a speciális ellátásban eltöltött idő lejártakor, illetve más okból való gondozási hely változáskor a gyámhivatalok késedelmesen hozzák meg a határozatot. Ehhez a késedelemhez a gyámhivatalok túlterheltsége mellett a fogadó oldali gyermekotthonokkal kapcsolatos – adminisztratív – problémák, késedelmek is hozzájárulnak. Ez a bizonytalanság jelentős sérelmet okoz az érintett gyermeknek és az intézménynek is.

A szakemberek a pszichés szükségletű gyermekek esetében – kontrollvesztett állapotban – indokoltnak tartanák a nevelési felügyelet alkalmazását, azt azonban adminisztratív nehézségei miatt eddig nem kérték. A személyi szabadság korlátozását csak nagyobb intézményben tartják kivitelezhetőnek, megítélésük szerint annak csak rövid idejű alkalmazása lehet hatékony.

D/ Zita Speciális Gyermekotthon  
(7400 Kaposvár, Kanizsai u. 79.)  
*A vizsgálat időpontja: 2013. április 16.*

#### *Az előzmények*

A gyermekotthonban hivatalom ez idáig három alkalommal folytatott vizsgálatot<sup>157</sup>. Legutóbb, 2010 februárjában, egy újsághír adott alapot helyszíni vizsgálatra. A napilap arról tudósított, hogy a gyermekotthon egyik gondozottja lopásra, koldulásra kényszerített kisebb gyermekeket, ezért büntetőeljárás indult ellene. A lap beszámolt arról is, hogy a történetek miatt a gyermekotthonban a fenntartó megyei önkormányzat belső vizsgálatot indított.

A közgyűlés elnöke – megkeresésemre – arról tájékoztattott, hogy a cikkben említett gyermek gondozási helyét megváltoztatták. Az intézmény 2010. január 1-jétől már csak disszociális tüneteket mutató gyermekeknek nyújt ellátást 32 férőhelyen (8 lány és 3x8 fiú).

A helyszíni vizsgálat idején 22 speciális szükségletű gyermekről gondoskodtak, a „normál” szükségletű gyermekek gondozási helyének megváltoztatása megkezdődött, a lánycsoport fogadására a felkészülést megkezdték. Az épület felújítását külső és belső munkákkal tervezték.

A speciális gyermekotthon 2013. március 1-jéig ideiglenes működési engedélyt kapott. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai szerint a 2009-ben – nagy beruházással – kialakított biztonsági elkülönítő megfelelt a jogszabályi előírásoknak, de kialakításával, berendezésével kapcsolatban több szakmai kifogás is felmerült.

A fenntartó jelentésemre adott válaszában arról tájékoztattott, hogy a biztonsági elkülönítőbe helyezett gyermek folyamatos felügyeletének megoldása céljából a helyiség kamerával való felszerelését tervezik. Az ezzel kapcsolatos aggályaimat jeleztem az adatvédelmi biztosnak.

A gyermekotthonban a jogszabályban előírt helyiségek megvoltak, a berendezés azonban több helyen hiányos volt. Az intézmény a gyermekek személyes és a telefonos, illetve a jogszabályi lehetőségek szerinti egyéb kapcsolattartását lehetővé tette, de a házirend annak idejét erősen korlátozta. A vizsgálat a szakmai program és az SZMSZ tekintetében is tárt fel alapjogokkal összefüggő visszasságokat, melyek kiküszöbölésére a fenntartó ígéretet tett. Miután a vizsgálat a gyermekotthon tankötelezettség teljesítésével kapcsolatban is tárt fel visszasságot, a

---

<sup>157</sup> Lásd OBH 4387/20005, OBH 2145/2007 .és AJB 172/2010. számú jelentések

szociális tárca figyelmét felhívtam jelentésem speciális ellátást igénylő gyermekek személyiségállapotának megfelelő oktatására vonatkozó megállapításaira.

### *I. Az intézmény kialakítása, személyi és tárgyi feltételei, a helyszíni vizsgálat tapasztalatai*

A Mária Valéria főhercegnő nevét viselő árvaház az 1880-as években épült, kezdetben 20 árva leánynak adott otthont. Az árvaházat 1892-ben Somogy vármegye kezelésébe adták és 30 férőhelyesre bővítették. A második világháború eseményei jelentős károkat okoztak, de az árvaház működése folyamatos volt. Az intézmény 1952-től nevelőotthonként működött. 1967-ben egy új épületszárny felépítésével és a régi épület felújításával, az akkori kor igényeinek megfelelő, korszerűnek számító 120 férőhelyes nevelőotthon létesült. 1993-ban az intézmény – történelmi hagyományát megőrizve – a Zita Gyermekotthon nevet vette fel.

2002 évtől folyamatosan növekedett a deviáns magatartású gyermekek beutalásának aránya. Az intézmény 2010. január 1-jétől speciális gyermekotthonként működik 32 férőhellyel.<sup>158</sup> 2011 januárjától az intézmény területén helyezték el a megyei gyermekvédelmi szakszolgálat gyámi, nevelőszülői és nevelőszülői tanácsadói csoportját. A kapcsolattartó szobát irodává alakították. A gyermekek szüleiket a volt ebédlőben, illetve szobáikban fogadhatják. A Somogy Megyei Főügyészség 2012. december 28-án kelt felhívásában az intézmény vezetőjét felkérte, hogy intézkedjen a látogatók fogadására alkalmas helyiség kialakításáról. Az igazgató ígéretet tett a látogató szoba legkésőbb 2013. december 31-ig történő kialakítására. Az intézmény fenntartója 2013. január 1-jétől a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság, ellátási területe Somogy, Tolna és Baranya megye.

A személyi feltételek megfelelnek az NM rendelet előírásainak.

A tárgyi feltételek 2010. óta sokat javultak. Az épület udvar felől is megközelíthető részét 2010 tavaszán akadálymentesítették, az épület tervezett külső felújítása – anyagi erőforrás hiányában – azonban elmaradt. A bútorokat részben kicserélték. A csoportok a közelmúltban kaptak új mosógépet és televíziót, a tisztasági festést elvégezték. A korábbi – az épület szerkezetéből adódó – beázásos problémák viszont változatlanul fennállnak. A közösségi terek (étkező konyhák, nappali) a nevelői szobák, a pszichológus és a fejlesztő pedagógus szobája kifejezetten barátságos. A gyermekek hálószobái változatos képet mutatnak, a fiúk lakóterében kevés a személyes használati tárgy. Minden csoportnak van számítógépe, amit a gyermekek szabadidejükben, egymással megbeszélte időben használhatnak. A kondicionáló terem sporteszközeit bővítették, ide és több csoportba pingpong asztalt állítottak. Az intézményben három műszakos portaszolgálat működik, a csoportok szeparáltak, az egyes szakaszokat zárják.

A már hivatkozott ügyészségi vizsgálat megállapításai szerint 2012. január 1-je óta a biztonsági elkülönítőt három esetben használták. Az intézmény a használatot írásban nem rendelte el, arról nem értesítette a gyermekjogi képviselőt, a gyermekvédelmi szakértői bizottságot és a gyámhivatalt, továbbá nem gondoskodott a biztonsági elkülönítőbe helyezett gyermek orvosi vizsgálatáról sem. Az ügyész a jogszabálysértések megszüntetésére felhívta az intézményt. A helyszínen elmondottak szerint a biztonsági elkülönítőt nem a gyermek személyi szabadságának korlátozására használták. Az intézményből engedély nélkül távol levő gyermekeket a rendőrség bedrogozott állapotba vitte vissza, a mentő nem szállította el őket. Ezért helyezték el őket az elkülönítőbe, ahonnan – miután kialudták magukat – visszamentek csoportjukba. Az elkülönítőt egyébként nem használják, nem is zárják, ha a gyermek magányra vágyik, bemehet oda. Az elkülönítő fala továbbra sincs bevonva rugalmas anyaggal és a mellette

---

<sup>158</sup> Forrás: Somogy Megyei Gyermekvédelmi Igazgatóság Honlapja



levő ablaktalan, üres helyiséget sem használják. Az elkülönítőt nem, de az épület folyosóit, valamit részben a külső területet bekamerázták.

A helyszíni vizsgálat idején a gyermekotthonban a 32 férőhelyen 40 – 14-17 év közötti – gyermek volt elhelyezve. (I. lakóegység: 14 lány, II. lakóegység: 8 fiú, III. lakóegység: 11 fiú, IV. lakóegység 7 fiú) Két fiú bv. intézetben, kettő előzetes letartóztatásban volt, négyen pedig javítóintézeti nevelésüket töltötték. A szakmai vezető tájékoztatása szerint 9 gyermek csak „*papíron*” van náluk, elhelyezésükkor már szökésben voltak, felvételük az intézetbe meg sem történt.

## *2. Az intézmény hatályos dokumentumai*

A Somogy Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala SOC/05/223-7/20123. számú, 2013. március 13-án kelt határozata alapján a speciális gyermekotthon határozatlan működési engedéllyel rendelkezik.

A Szervezeti és Működési Szabályzat 2011 augusztusában, a Szakmai Program és Házirend 2013 februárjában készült, alapvető jogokat sértő rendelkezéseket nem tartalmaz.

## *3. A tankötelezettség teljesítése*

A gondozottak többsége általános iskolás, iskolai lemaradásuk átlagosan 1-2 év. A kaposvári iskolák nem szívesen fogadják a speciális ellátási igényű gyermekeket, de 2012 szeptemberében minden gondozottat beiskoláztak, egy-egy iskola 2-3 gyermeket fogadott. A gyermekeket az iskolába elvitték, bekísérték őket, de többen már az első órák után visszamentek a gyermekotthonba. Ez a rendszer decemberig működött, az iskolák arra hivatkozva, hogy pusztán gyermekmegőrzésre nem vállalkoznak, javasolták, hogy a gyám kérje a problémás gyermekek magántanulóvá nyilvánítását. A szakmai vezető tájékoztatása szerint a bent lévő gyermekek mintegy 70 százaléka bejár az iskolába, elhelyezésükhöz a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ ez év januárjától segítségükre van. A magántanuló gyermek esetében a gyakorló anyagrészeket elkérik az oktatási intézményből, ebből készítik fel a gyermekeket. Ha tanév közben érkezik egy gyermek a gyámként kirendelt szakmai vezető kéri a magántanulóvá nyilvánítást, majd a következő tanév szeptemberétől nappali tagozatra jár. Kilenc gondozottat szakképző (építőipari, élelmiszeripari, mezőgazdasági, kereskedelmi) iskolába írtattak be, egy közmunkát végez.

## *4. A kapcsolattartás*

A 40 beutalt gyermek közül 34-nek Somogy, hatnak Baranya megyében van az állandó lakhelye. Tolna megyei beutalt nincs. Három gyermek esetében a határozatok külön kitérnek arra, hogy a gyermeknek pszichés problémái is vannak, illetve addiktológiai kezelést igényel, egy gyermek pedig speciális és különleges ellátási igényű.

A Zita Speciális Gyermekotthonba helyezése előtt 11 gyermek saját családjában élt, tizennégy gyermekotthonban, hat lakásotthonban, ugyancsak hat nevelőszülőnél nevelkedett. Kettő másik speciális otthonból, egy pedig javítóintézetből érkezett.

A határozatok szerint 27 gyermek csak a gondozási helyén látogatható, közülük három – Baranya megyéből beutalt – gyermek esetében a határozatok rögzítik, hogy csak az egy hónapos izolációs szakasz után lehetséges a személyes kapcsolattartás. A rendelkezésemre bocsájtott határozatok szerint szünetekben három gyermek mehet haza, és egy gyermek esetében gyámja engedélyezheti a két napra való hazautazást. Egy gyermek szülei bv. intézetben vannak, ők levelezés, csomagküldés útján tarthatnak kapcsolatot gyermekükkel. Öt gyermek kapcsolattartása

tartós nevelésbe vételük miatt nincs szabályozva. További három gyermek kapcsolattartása is szabályozatlan, de a szabályozás mellőzésének indoklását a határozatok nem tartalmazzák.

A hivatalom rendelkezésére bocsájtott – gondozási hely kijelölésekor, illetve megváltoztatásakor készült – határozatokon kívül is született a kapcsolattartást módosító több olyan határozat, amely szerint a gyám engedélyezheti a gyermek 2 napi hazautazását.

A családgondozó elmondta, hogy a gyermek felvételét követően, általában a gyermek lakóhelye szerint illetékes gyermekjóléti szolgálat családgondozójával együtt keresi fel a családot. Az alapellátásban dolgozó szakemberekkel jó kapcsolatot alakított ki, számíthat a segítségükre. A Kaposváron élő szülők általában látogatják a gyermeküket, a más településeken élő szülők azonban – pénz hiányában – nem tudnak gyermekükhöz utazni. A 2011. január 1-jét követően született gyámhivatali határozatok – a Gyer. előírásának megfelelően – tartalmazzák a szülő tájékoztatását arról, hogy a kapcsolattartás megvalósulásához rendkívüli gyermekvédelmi támogatást kérhetnek a települési önkormányzattól. A gyakorlatban azonban ez nem valósul meg, ugyanis erre az önkormányzatoknak nincs anyagi erőforrása.

A szülők többsége telefonon tart kapcsolatot gyermekével. Minden csoportban van telefon, amelyen a külső hívásokat tudják fogadni. A gyermekek a családgondozó szobájából hívhatják hozzátartozóikat. A családi kapcsolatok hiányába, illetve amellettt támogatják a baráti kapcsolatokat is, az osztálytársak, barátok bemehetnek az intézménybe.

A gyermekek volt gondozó intézményükkel való kapcsolattartása nem jellemző.

#### *5. A szabadidő*

A gyermekek nyári táboroztatását többnyire pályázati pénzből oldják meg, így minden évben több helyre is el tudnak menni. Voltak már túlélő és katonai táborban, kalandparkban. Hetente kétszer bokszt, egyszer birkózó edzés van, gyakran pingpongoznak. A lányok zumba órán vehetnek részt. Egy református lelkész gitár órákat is tart a gyermekotthonban.

#### *6. A gyámi feladatok ellátása, a gyermeki jogok érvényesítésének segítése*

A gyermek gyámja a gyermekotthon szakmai vezetője. A gyermekjogi képviselő kétheti gyakorisággal látogatja az intézményt, a gyámi-gondozói tanácsadók – tekintettel arra, hogy az irodájuk az intézmény területén van – napi szinten találkoznak a gyermekekkel.

#### *7. Étkeztetés*

A csoportok a gyermekek részvételével alakítják ki az étrendet, vásárolják meg a hozzávalókat és készítik el az ételt, a csoport rendelkezésére álló ellátmányból. Annak összege naponta gyermekenként 800 Ft, de szükség esetén a családi pótlék összegét is felhasználják az étkeztetéshez. A napi ellátmány összegét júliustól 1000 Ft-ra tervezik felemelni.

Az ételek elkészítéséhez szükséges nyersanyagot a kiskereskedelemből, esetleg piacról szerzik be, illetve a zöldségeket, pékárut a helyben ismert és már bevált kereskedő szállítja. Őstermelőtől, helyi mezőgazdasági kisvállalkozótól származó termékeket – az intézmény igazgatójának tájékoztatása szerint a helyi viszonyok miatt – nem vásárolnak.

Az intézménybe speciális étkezési igényű gyermeket még nem helyeztek el. Szükség esetén azonban – tekintettel arra, hogy egyik munkatársuk a helyi kórház által e tárgyban szervezett képzésen részt vett – meg tudnák oldani a speciális étkeztetést.

A négy csoport eltérő étrend alapján étkezik, azonban valamennyi csoport étrendjéből hiányoznak teljes kiőrlésű gabonából készült pékáruk. Jellemzően az étlapon reggelire kenyér mellett valamilyen felvágott szerepel teával, heti egyszer-kétszer tejjel vagy kakaóval.

A tízórai szintén kenyér alapú, elvértve található tejtermék, ami az egyik csoportnál egyáltalán nem szerepel. Gyümölcsöt a csoportok általában heti kétszer kapnak, egy csoportnál vasárnaponként alma a tízórai, de előfordult – *április 7-én* –, hogy az étlap szerint nem terveztek tízórait. Egy másik csoportban az iskolába járó gyerekek számára külön tízórai készül, amit elvisznek magukkal.

Az ebéd jellemzően kétfogásos étel, amely levesből (gyakran tojásleves, paradicsomleves) – az egyik csoportban heti többszöri rendszerességgel ivóléből – és a főfogásból áll. Az intézmény vezetői elmondták, hogy a gyermekek ragaszkodnak az általuk már jól ismert, és a tészta alapú ételekhez.

Az uzsonna egyik csoportban jellemzően kenyér alapú, elvértve található gyümölcs és tejtermék. A többi csoportnál sűrűbben van gyümölcs, kenyér helyett megjelenik a keksz, a túró-rudi és a puding. Egy csoport a vizsgálatot követő hét uzsonnájára – vasárnap kivételével – csak gyümölcsöt tervezett.

A vacsora általában egyszerű meleg étel (bundás kenyér, melegszendvics, tejbedara, virsli, pizza), vagy szintén kenyér alapú szendvics. Egy csoportban pótvacsorát is lehet kapni, ami zsíros kenyér és hagyma. *Egy csoport 2013. április 14-én az étlapon vacsorára nem tervezett ételt.*

Az intézményben nem áll a gyermekek rendelkezésére büfé, étel- és italautomata, és a mosdón kívüli ivóvíz-vételi lehetőség (pl. ivókút, tisztított víz). Az intézményben az egészséges táplálkozás elsajátítása érdekében eddig külön programokat nem szerveztek, a mindennapi életben próbálják azokat a gyermekekkel elsajátítani.

#### *8. Az egészségügyi ellátás*

Az intézmény megállapodási szerződést kötött egy helyi háziorvossal és egy fő állású ápolónőt foglalkoztat. Tekintettel arra, hogy az ápolónő korábban a kaposvári kórházban dolgozott, személyes kapcsolatai miatt a gyermekeket a szakrendelésen sokszor soron kívül fogadják. A pszichiátriai ambulancia egyik pszichiátere „szívességből” látja el a gyermekeket, ő írja fel a pszichiátriai gyógyszereket, melyekből – a kapott tájékoztatás szerint – sok fogy. Az intézmény szoros kapcsolatot tart a drogambulanciával.

#### *9. Ellenőrzés*

A szociális és gyámhivatal 2012. november 20-án folytatott ellenőrzést a gyermekotthonban. Az intézményt korábban fenntartó megyei önkormányzat csak a gyámhivatallal együtt folytatott ellenőrzést.

#### *10. Szupervízió*

A nevelők és a gyermekfelügyelők támogatása a pszichológus feladata. Az igazgató tájékoztatása szerint – anyagi erőforrásaiktól függően – 2013 szeptemberétől külső szupervízor alkalmazását tervezik.

#### *11. Problémák, felvetések*

Egyre több speciális szükségletű gyermek van, az ellátásokhoz azonban nem áll rendelkezésre elegendő férőhely. A szakmai vezető elmondta, hogy hiába jelzik az Országos Szakértői Bizottságnak a gyermek minisztériumi fenntartású gyermekotthonba való elhelyezésének szükségességét, azt a választ kapják, hogy a kérdést oldják meg megyei szinten. Somogy megyében nem megoldott a gyermekek pszichiátriai kórházi ellátása.

Az intézmény igazgatója jónak tartaná, ha az Erzsébet táboreken nem csak a 10-14 év közötti gyermekek vehetnének részt, ugyanis így éppen a speciális ellátást igénylő korosztály esik el ettől a lehetőségtől. Elmondta azt is, hogy a minimálbér ez évi megemelése következtében a közalkalmazotti jogviszonyban hosszú évek óta foglalkoztatott gyermekfelügyelők fizetése nem, vagy alig haladja meg a minimálbért.

Problémát jelent, hogy a beutalt gyermekek egy része 5-6 éves kora óta dohányzik.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör 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 – többek között – közszolgáltatást 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 biztosja – 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 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<sup>159</sup>.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is 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

---

<sup>159</sup> Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat

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 alapvető jogok érvényesülésének garanciája az Alaptörvény 1. cikkében rendelt, az állam alapvető intézményvédelmi kötelezettsége, mely szerint „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”.

*A személyi szabadsághoz való jogot az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdése garantálja. Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában foglalkozott a személyi szabadsághoz fűződő jog tartalmának kibontásával<sup>160</sup>. Ezek lényege, hogy az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése a törvénynek csak úgy teszi lehetővé a személyes szabadság elvonása okainak és az azzal kapcsolatos eljárásnak a szabályozását, hogy ez a szabályozás nem korlátozza szükségtelenül és aránytalanul a személyes szabadsághoz való jogot.*

*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 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 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 köteleossége, hanem az államé, a társadalomé is: ha a gyermeknek nincs vagy a szülői köteleosságokat nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállania. Az államnak ez lehetőséget ad a törvényes beavatkozásra, és egyben kötelezi közvetlen helytállásra,

---

<sup>160</sup> Vö. 723/B/1991/6. AB. határozat, ABH 1991. 632; 31/1997 (V. 16.) AB határozat, ABH 1997. 154; 63/1997. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1997 365.)

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 legfrissebb 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 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 ENSZ Gyermekek jogairól szóló egyezménye 1991-től a belső jog részévé vált. A Gyermekjogi Egyezmény 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.

*Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése értelmében a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érvényesülése, mint államcél az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem nélkülözheti a nemzetgazdaság mindenkori teherbíró képességének mértékét. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy általános ismervekkkel 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 – 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.

### **III. Az ügy érdemében**

A négy speciális ellátást nyújtó gyermekotthon helyszíni vizsgálata során – figyelemmel a már hivatkozott gyermekjogi projekt tárgyevi témájára – a gyermekek egészséghez való jogának érvényesülésére fókuszáltam, de az észlelt hiányosságok más alapvető jogot is érintettek. Az

alábbiakban a feltárt problémákat emelem ki és azok témakörei alapján fogalmazom meg megállapításaimat:

1./ A Gymr. 5. § (1) bekezdése alapján a szolgáltató tevékenység engedélyezésének feltétele az intézmény tárgyi és személyi feltételeinek külön jogszabályban meghatározott követelményeknek való megfelelése.

Az NM rendelet 126. § (9) bekezdése rendelkezik arról, hogy a speciális gyermekotthonban a lakótérhez kapcsolódó, de attól zárhatóan elválasztott, önálló lakószobából, fürdőszobából és WC-ből álló biztonsági elkülönítőt kell kialakítani. A szakmai létszám irányadó számait az NM rendelet 1. számú melléklete tartalmazza.

A Dél-dunántúli Regionális Államigazgatási Hivatal Szociális és Gyámhivatala Szekszárdi Kirendeltsége, a Bezerédj Kastélyterápia Alapítvány Speciális Gyermekotthona számára úgy adott ki határozatlan idejű működési engedélyt, hogy az intézmény tárgyi feltételei nem feleltek meg a NM rendeletben meghatározott követelményeknek. *A mulasztás visszásságot okoz a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével összefüggésben.*

2./ Az NM rendelet 89. § (2) bekezdése szerint az intézmény családgondozójának a gyermek befogadását követően két hónapon belül személyesen fel kell keresnie a gyermek egyéni elhelyezési tervében megjelölt szülőt vagy más hozzátartozót, valamint az illetékes gyermekjóléti szolgálatot.

A szedresi gyermekotthon szakmai programja részletezi a családgondozás jelentőségét, és rögzíti az NM rendelet 89. §. (3) bekezdésben előírt feladatait. A program arról, hogy a családgondozó kötelezettsége a család felkeresése nem szól, arra – a helyszínen elmondottak szerint – nincs is lehetősége, a gyermekjóléti szolgálatokkal is csak telefonon tud kapcsolatot tartani. Mindez, továbbá az, hogy a gyermekotthon családgondozói munkakörbe – bár az NM rendeletnek megfelelő végzettségű – korábban rendőrként dolgozó személyt alkalmaz, arra enged következtetni, hogy a szakmai programban foglaltakat a gyakorlat nem követi, a családgondozó elsősorban nevelői/gyermekfelügyelői feladatokat lát el.

*Megállapítom, hogy a szedresi gyermekotthon szakmai programjában foglaltak és annak gyakorlati megvalósulása közötti ellentmondás visszásságot okoz a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével összefüggésben. A családi háttér feltárása, a családi kapcsolatok erősítése, ápolásának hiánya pedig a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek védelemhez fűződő joga sérelmének közvetlen veszélyét hordozza magában.*

3./ A vizsgált gyermekotthonok közül a szedresi gyermekotthon szakmai programja és házirendje tartalmaz „izolációs szakaszra” vonatkozó rendelkezéseket. Az ebbe a gyermekotthonba beutalt gyermekek többségénél a gyámhivatalok – az intézmény hatályos dokumentumainak megfelelően – a felvételt követő 3 hónapban kizárják a gyermek és szülője személyes találkozását.

A Zita Gyermekotthonban élő gyermekek kapcsolattartására vonatkozó határozatokban is előfordul az izolációs szakaszra vonatkozó utalás.

A Károlyi István Gyermekvédelmi Központ Speciális Gyermekotthonába helyezett gyermekek kapcsolattartására vonatkozó gyámhivatali rendelkezések esetenként a „beszoktatás után” kifejezést tartalmazzák. A gyermekek többsége mindegyik gyermekotthonban csak az intézmény területén látogatható. Több gyermek esetében a kapcsolattartás egyáltalán nincs szabályozva.

A kapcsolattartásra jogosult és a gondozott gyermek kapcsolattartását a gyámhivatal határozata alapozza meg.<sup>161</sup> A gyámhivatal az átmeneti nevelésbe vett gyermek

---

<sup>161</sup> NM rendelet. 87. § (1) bek.

kapcsolattartásáról hivatalból dönt. A szabályozásnál a hatóságnak figyelemmel kell lennie a gyermek családi kapcsolatainak ápolásához való jogára, a gyermek véleményére, mindenképp álló érdekére, a gyermekjóléti alapellátás, a gyermekvédelmi szakellátás igénybevételének okára, a kapcsolattartásra jogosult magatartására, körülményeire. A gyámhivatalnak meg kell határoznia a kapcsolattartás formáját, gyakoriságát, időtartamát. Döntenie kell a gyermek gondozási helyén történő meglátogatásáról, vagy ha annak feltételei fennállnak, az elvitel formájában történő kapcsolattartásról. A gyermek biztonsága érdekében felügyelt kapcsolattartást rendelhet el. Végül meg kell határoznia a kapcsolattartás egyéb formáit (levelezés, elektronikus levelezés, telefonkapcsolat, ajándékozás, csomagküldés).<sup>162</sup>

A Gyer. vonatkozó rendelkezése szerint<sup>163</sup> a gyermek átmeneti nevelésbe vétele előtt a gyámhivatalnak be kell szereznie a gyermekvédelmi szakszolgálat elhelyezési tervét. Az elhelyezési tervnek tartalmaznia kell a gyermek és a szülő, vagy az erre feljogosított más hozzátartozó kapcsolattartására vonatkozó javaslatot.

Annak eldöntése, hogy a gyermek életkora és személyiségállapota, családi körülményei mennyiben és milyen időtartamban indokolják a gyermek és szülője személyes találkozásának korlátozását, esetleg kizárását, szakmai kérdés. Az arra való javaslatétel a gyermekvédelmi szakértői bizottság feladata. A speciális ellátást igénylő gyermekeknél – éppen saját érdekükben – indokolt lehet a hazautazás időleges korlátozása.

*A gyermek meglátogatásának kivétel nélküli, a gyermekotthon szakmai programjához automatikusan igazodó kizárását nem tartom elfogadhatónak.*

*Tekintettel arra, hogy a szülővel való kapcsolattartás gyermeki jog, a kapcsolattartás automatikus kizárása, illetve a kapcsolattartás szabályozásának indoklás nélküli mellőzése visszásságot okoz a jogbiztonság követelményével összefüggésben, továbbá közvetlenül veszélyezteti a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát is.*

4./ A szedresi, viszonylag elszigetelt helyen lévő intézményben az intézmény szobáit nem zárják, de a gyermekek kíséret nélkül még vásárolni sem mehetnek ki. Szigetváron a szobákat ugyancsak nem zárják, és a gyermekek szabadon elhagyhatják a gyermekotthont. Főton az intézményen belül folyik az oktatás, a szobákat és a szakaszhatárokat zárva tartják. A Zita Gyermekotthon lakói közül vannak, akik külső oktatási intézményben tanulnak, az intézménybe való visszaérkezést követően azonban meglehetősen zárt rendszer fogadja őket.

A rendelkezésekre bocsátott gyámhivatali határozatok több ízben rögzítenek speciális és különleges ellátási szükségletet, illetve több problémátípus (disszociális tünetek – pszichoaktív használata, pszichés tünetek – pszichoaktív szerek használata) együttes fennállását. Van olyan határozat, amely a gyermek „zártabb körülmények” közötti ellátási szükséglete miatt döntenek az adott speciális intézménybe helyezéséről.

A szakemberek a biztonsági elkülönítő alkalmazását, a nevelési felügyelet elrendelését általában nem tartják célravezetőnek, időigényessége, bonyolultsága miatt elrendelését többnyire nem is kérik.

Az NM rendelet a különleges szakértelmet igénylő terápiára szoruló speciális szükségletű gyermekek esetében teszi lehetővé a minisztériumi fenntartású gyermekotthonba való elhelyezést. A minisztérium gyermekotthonában való elhelyezésre az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság tesz javaslatot. A hatályos jogszabályok szerint Magyarországon jelenleg nincs „félzárt”, vagy „zárt” gyermekvédelmi intézmény, izolációs szakaszról, beszoktatási időszakról a jogszabályok ugyancsak nem szólnak. Az intézmények gyakorlatilag ezen – a

---

<sup>162</sup> Gyer. 30/E § és 30/H §

<sup>163</sup> Gyer. 107. § (2) bek. c) pont



személyi szabadság korlátozását érintő – kérdésekről a szakmai szabályozókban önállóan döntenek.

A szakértői bizottságok feladata annak eldöntése, hogy a gyermek egészségi és/vagy személyiségállapota milyen jellegű speciális ellátást igényel. Ugyancsak szakmai kérdés, hogy a gyermek legfőbb érdekére figyelemmel (pl. egészségi és/vagy személyiségállapota, korábbi testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátló, vagy veszélyeztető kapcsolata miatt), mely esetekben indokolt „zártabb” körülmények közötti gondozása, nevelése, terápiás kezelése.

A „zárt” elhelyezés mindenképpen személyi szabadságot korlátozó intézkedés, amely törvényi szintű felhatalmazás nélkül nem lehetséges.

*Álláspontom szerint azáltal, hogy az intézmények maguk döntenek a kamerás rendszerek használatáról, a rácsok felszereléséről, a szobák, a szakaszhatárok, vagy az egész intézmény zárásáról, vagy mindezek mellőzéséről, sérül a jobbiztonság követelménye, a személyi szabadsághoz, valamint a speciális ellátást igénylő gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga.*

5./ A speciális gyermekotthonokba a 12. – kivételes esetben a 10. – életévüket betöltött gyermekek helyezhetők.

A Ptk. 12/A. § (1) bekezdése szerint korlátozottan cselekvőképes az a kiskorú, aki a tizennegyedik életévét már betöltötte és nem cselekvőképtelen. A (2) bekezdés rendelkezik a korlátozottan cselekvőképes kiskorú nyilatkozatának érvényességéről. E szerint – ha jogszabály kivételt nem tesz – a korlátozottan cselekvőképes gyermek jognyilatkozatának érvényességéhez törvényes képviselője beleegyezése vagy utólagos jóváhagyása szükséges. Cselekvőképtelennek a tizennegyedik életévét be nem töltött kiskorú számít. Az ő jognyilatkozata semmis; nevében a törvényes képviselője jár el.<sup>164</sup>

Tekintettel arra, hogy speciális gyermekotthonokba a gyermekek hatósági döntés alapján kerülnek, szüleik szülői felügyeleti joga szünetel, vagy megszűnt, a törvényes képviselői jogkört esetükben gyám gyakorolja. Erre figyelemmel a szedresi gyermekotthonban a gyermek „önkéntes” hozzájárulása a kötelezően előírt három hónapos izolációhoz, nem értelmezhető. Álláspontom szerint a gyógyító folyamatban való önkéntes részvételre vonatkozó megállapodás csak cselekvőképes személlyel köthető.

*Megállapítom, hogy a szedresi gyermekotthon szakmai programjában, valamint szervezeti és működési szabályzatában rögzített, a gondozott gyermek és az intézmény közötti kölcsönös megállapodás alapján alkalmazott izolációra vonatkozó rendelkezés visszásságot okoz a jogállamiságból eredő jobbiztonság követelményével összefüggésben.*

6./ A Gyvt. 86. § (6) bekezdése szerint a gondozási helyen lévő gyermekként kell figyelembe venni azt a gyermeket is, aki átmenetileg tartózkodik a gondozási helyén kívül. A törvény a figyelembe veendő gyermekek között külön nevesíti az előzetes letartóztatásban lévő, illetve szabadságvesztését vagy egyéb büntetését töltő gondozottat.

A szedresi és a kaposvári gyermekotthonba több gyermeket helyezek el, mint ahány engedélyezett férőhely van. Az intézményvezetők tájékoztatása szerint ennek oka, hogy az intézmény ellátási területén nem áll rendelkezésre a problématípusnak megfelelő elegendő speciális férőhely, ezért a közeljövőben nagykorúvá váló, vagy előzetes letartóztatásban lévő, illetve jogerős szabadságvesztésüket töltő gondozottak helyére is utalnak be gyermekeket a gyámhivatalok.

---

<sup>164</sup> Ptk. 12/B. § (1) és 12/C. § (1) bek.

*Megállapítom, hogy a gyermekek engedélyezett férőhelyek számának figyelmen kívül hagyásával való elhelyezése sérti a jogbiztonság követelményét, de a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga közvetlen veszélyét is elő idézi.*

Az NM rendelet 126. § (4) bekezdése szerint gondozott gyermek elhelyezéséről az (1) bekezdésben meghatározott problémátípusok (súlyos pszichés tüneteket mutató, a súlyos disszociális tüneteket mutató, pszichoaktív szerekkel küzdő) szerint elkülönítetten kell gondoskodni.

A rendelkezésekre álló adatok szerint a problémátípusonkénti elkülönítés a gyakorlatban nem érvényesül. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő alapjoga sérelmét – tekintettel arra, hogy a tünetek együttes előfordulása miatt az elkülönítés a gyakorlatban megvalósíthatatlan – már a speciális ellátás átfogó vizsgálatát lezáró jelentésemben<sup>165</sup> megállapítottam, és a visszásság megszüntetése érdekében a szociális tárca vezetőjéhez fordultam. A miniszter az NM rendelet vonatkozó szabályozásának felülvizsgálatára vonatkozó javaslatommal egyetértett, jogszabály-módosítás – jelentésem írásba foglalásáig – azonban nem történt.

7./ A tankötelezettség teljesítését az egyes intézmények – gyermekek iskolai lemaradásához, személyiségi és egészségi állapotához igazodóan – más-más megoldással biztosítják.

A speciális ellátási igényű gyermekeket az iskolák nem szívesen fogadják, belső iskolákat az intézmények már nem működtetnek. A 45 perces kötött órakertben a gyermekek figyelme – speciális ellátási igényükre is visszavezethetően – nem köthető le, több mozgást, „lazítást”, egyéni, személyre szabott foglalkozást igényelnek. Jövőjük szempontjából feltétlenül szükség van az általános iskolai tanulmányok befejezésére, lehetőség szerint szakma megszerzésére. A tapasztaltak szerint az intézményvezetők/gyámok az oktatási feladatokat saját szakmai tapasztalataik alapján, az iskolák fogadókészségéhez is igazodva próbálják megoldani.

*A speciális ellátást igénylő gyermekek esetében különös jelentősége van annak, hogy oktatásuk személyre szabott legyen. Álláspontom szerint a gondozott gyermekek mindenképp álló érdekét, valamint az oktatáshoz fűződő joguk érvényesülését szolgálná egy minden intézmény által használandó módszertani anyag kidolgozása.*

8./ A gyermek szabadidejének értelmes, tartalmas eltöltésének, a közös programoknak, beszélgetéseknek minden vizsgált intézményben kiemelt jelentősége van. A sportolással nem csupán felesleges energiáikat vezetik le a gyermekek, de szabálykövetést, fegyelmezettséget, kitartást is tanulnak. A kirándulásokkal, utazásokkal, filmnézéssel, zenehallgatással ismereteik is bővülnek.

Az internet-hozzáférés napjainkban már nem csupán a szabadidő eltöltésének egyik lehetősége, hanem az ismeretszerzés és a jövőbeli életviszonyok elsajátításának elengedhetetlen forrása, ehhez szükség van a biztonságos és tudatos világháló használattal járó ismeretek megszerzésére. A vizsgálat gyermekotthonok az internet-használatot – a szedresi intézmény kivételével – lehetővé teszik. Figyelemmel arra, hogy a szedresi intézmény meglehetősen zárt körülmények között működik, azon érv, hogy a szerhasználó gyermekek a világhálón könnyen hozzájuthatnak a drogokhoz, nem fogadható el az internet használat kizárása okául, különös tekintettel arra, hogy ma már rendelkezésre állnak a biztonságos internethasználatot elősegítő technikai feltételek, programok. Érhetetlen az mp3 lejátszók tartásának tilalma is.

---

<sup>165</sup> Lásd AJB 4883/2009. számú jelentés

*Álláspontom szerint a gyermekek egészséges fejlődését, tanulását, kulturális igényei kielégítését segíthetné elő a – biztonságos, akár felügyelt – internet használat biztosítása, illetve a zenehallgatás élményének elősegítése.*

9./ Az NM rendelet 150. § (1) bekezdése szerint a szakszolgálat gyámi gondozói tanácsadójának feladata a gondozott gyermek gyámjának, gondozójának nevelői, gondozói, illetve gyámi tevékenységének szakmai segítése, az egyéni gondozási-nevelési tervben foglaltak végrehajtásának, valamint az egyéni elhelyezési terv megvalósulásának ellenőrzése. Ennek érdekében a tanácsadónak – szükség szerinti gyakorisággal, de – legalább 2 havonta egyszer a kijelölt gondozási helyen találkoznia kell a gondozott gyermekkel, a gondozóval és a gyámmal.

A szedresi és a szigetvári gyermekotthonban a Tolna megyei gyámi, gondozói tanácsadók jogszabályi kötelezettségüknek nem tesznek eleget. A fóti gyermekotthon gondozottjainak törvényes képviselőjét ellátó hivatásos gyámok közül többen személyes kapcsolatot nem tartanak gyámoltjaikkal. *A szóban forgó mulasztás visszásságot okoz a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben.*

10./ A gyermekek napi ötszöri étkezésre fordított költség összege minden vizsgált gyermekotthonban eléri, illetve meghaladja az NM rendeletben meghatározott minimális összeget (684 Ft/fő/nap).<sup>166</sup>

A szedresi gyermekotthonban az iskolai étkeztetésre befizetett összeg is meghaladja a jogszabályban meghatározott összeget, de a fenntartó az étkezési normatíváról nem döntött. *Ez a mulasztás a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményébe ütközik, de visszásságot okoz a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben is.*

Utalni szeretnék arra, hogy az elmúlt években végzett hazai táplálkozás-egészségügyi vizsgálatok eredményei alapján megállapítottam az AJB 560/2010. számú jelentésben, hogy a közétkeztetés sem minőségében, sem mennyiségében nem felel meg az egészséges táplálkozásnak. A jelen ügyben érintett intézményekben biztosított étkeztetés szintén több helyen – különösen Kaposváron (szénhidrátalapú élelmiszerek, nem biztosított étkezések) és Szedresen (csokoládé, popcorn) – szintén nem felel meg az egészséges táplálkozás követelményeinek, amely *visszásságot okoz az egészséghez, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben.*

A közétkeztetésre vonatkozó jogszabályok hiányában, 2011 augusztusában az országos tisztifőorvos a közétkeztetőknek ajánlást adott ki, amelynek felváltására a szaktarca elkészítette a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló rendelet tervezetét. A jogszabály várhatóan a jövő év elején lép hatályba.

A rendelet tartalmazza a nevelési-oktatási intézményekben, szociális ellátást nyújtó intézményekben, a gyermekjóléti alapellátás és gyermekvédelmi szakellátás intézményeiben, valamint a betegélelmezésben közétkeztetési szolgáltatást nyújtó vállalkozásokra vonatkozó új szabályokat. A közétkeztetés átalakításával a zöldség- és gyümölcs fogyasztás növekedése, a só, a telített zsírsavak bevitelének csökkenése, a többszörösen telítetlen zsírsavak mennyiségének növekedése, a korcsoportnak megfelelő energia bevitelére érhető el. A rendelettervezet – a személyi és tárgyi minimumfeltételeken túl – tartalmazza továbbá a területet érintő fogalmak meghatározását (meghatározza pl. az *adag*, és a *diétás étrend* fogalmát), valamint a megengedett napi energia- és sóbevitel korcsoportonkénti értékét, az egyes élelmiszer alapanyagok felhasználására, a diétás étkeztetésre vonatkozó előírásokat, az étrendtervezés alapelveit.

11./ A gondozott gyermekek általános orvosi, illetve szakorvosi ellátása minden vizsgált intézményben biztosított. Egyedül a Zita Gyermekotthon jelezte a gyermekek kórházi

---

<sup>166</sup> NM rendelet 76. § (1) bek.

pszichiátriai ellátásának hiányát. Az e tárgykörben folytatott vizsgálataimat<sup>167</sup> lezáró jelentéseimben – az ellátórendszer hiányossága tekintetében – az egészséghez fűződő és az egészségügyi ellátáshoz való jogokkal összefüggő visszásságot állapítottam meg, melyet továbbra is változatlanul fenntartom.<sup>168</sup>

12./ 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.<sup>169</sup>

A Gyvr. 14. § (1) bekezdése a működést engedélyező szerv ellenőrzési feladatát határozza meg, amely – helyszíni ellenőrzés keretében – legalább évente köteles ellenőrizni az otthont nyújtó ellátást biztosító intézmény jogszabályokban és a működési engedélyben foglaltaknak megfelelő működését. A feltárt tényállás szerint a szigetvári gyermekotthon fenntartója 2012-ben ellenőrzési kötelezettségének nem tett leget. A Somogy Megyei Önkormányzat az ellenőrzést és annak értékelését pedig nem dokumentálta.

*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.*

Tekintettel azonban arra, hogy ez év januárjától az intézmények állami fenntartásba kerültek, ajánlást nem teszek.

13./ A szupervízió olyan speciális szakmai személyiségfejlesztő módszer, amelynek alkalmazása nélkülözhetetlen a segítő foglalkozásúak, köztük a szociális területen személyes gondoskodást végző szakemberek hivatásgondozásában, saját mentálhigiéniájában, szakmai továbbképzésében. A szedresi és a szigetvári gyermekotthonban dolgozóknak alkalomszerűen, a főtí gyermekotthon dolgozóinak pedig egyáltalán nincs lehetősége szupervízióval való részvételre. Az intézményvezetők a gyermekvédelemben dolgozók anyagi és társadalmi megbecsülésének hiányából fakadó problémákra, valamint a nagy fluktuációra, a távozó szakemberek pótlásának nehézségeire is felhívták a figyelmemet.

Az ENSZ főtitkárának felkérésére készült, 2006-ban nyilvánosságra hozott átfogó, gyermekek elleni erőszakkal foglalkozó globális tanulmány<sup>170</sup> szerint – egyebek mellett – általános problémát jelent a segítőszemélyzet alacsony társadalmi megbecsültsége, alulfizetettsége, leterheltsége; az ezekből következő szinte mindenhol érzékelhető kiégettség, a szupervízió és más szakmai segítség hiánya.

Thomas Hammarberg az Európa Tanács emberjogi főbiztosa számos alkalommal<sup>171</sup> 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 véghez vinni. Hivatkozik nemzetközi és európai egyezményekre, többek között az ENSZ Gyermekjogi Egyezményére is, amelyben a részes felek elkötelezték magukat amellyel, hogy az állam az elérhető források maximális kiterjesztésével biztosítja a gazdasági és szociális jogok érvényesülését. Az Egyezmény

<sup>167</sup> Lásd OBH 3536/2009., AJB 1092/2011. és AJB 1298/2011. számú jelentések

<sup>168</sup> Az AJB 1298/2011. számú jelentésben a feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Obtv. 25.§ alapján felkértem a nemzeti erőforrás miniszterét hogy tegyen határozott és összehangolt lépéseket annak érdekében, hogy hazánk e jelenséggel érintett régióiban megszűnjön a gyermekpszichiátriai fekvőbeteg-és sürgősségi ellátáshoz való hozzáférés jelenlegi hiánya; továbbá tegyen intézkedéseket a gyermekpszichiáterek számának emelkedését eredményező feltételrendszer kialakítása, a jelenlegi helyzetben pedig a jelzett szakterület hiányszakmává minősítése érdekében. Kezdeményezéseimre történő válaszára e jelentés kiadásáig a határidő még nem telt le.

<sup>169</sup> Gyvt. 104. § (1) bek. e)

<sup>170</sup> <http://www.unviolencestudy.org/>

<sup>171</sup> lásd pl. 3 August 2009 - state budget reveal whether the government is committed to human rights c. közleményét

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 gyerekek legfőbb érdeke legyen a legfontosabb szempont. Az államot a gyermekvédelmi feladatok ellátása tekintetében az Alaptörvény, valamint a nemzetközi kötelezettségvállalás alapján egyaránt fokozott felelősség terheli.

*Mindebből következően megállapítom, hogy a gyermekvédelemben dolgozók anyagi megbecsülésének hiányára is visszavezethető fluktuáció, a szupervízió hiánya, a munkatársak szükségyszerűségéből, mintegy „maradékfelven” való kiválasztása – különös tekintettel a speciális ellátást igénylő gyermekek fokozott védelmére vonatkozó törvényi kötelezettségre – a gondozott gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő.*

14/ Megállapítom, hogy a biztonsági elkülönítők kialakításának módjáról jogszabály továbbra sem rendelkezik, a nevelési felügyeletre, valamint a speciális gondozási helyeken töltött idő számítására, a speciális ellátási igényű gyermekek problémátípusonként való elkülönítésére vonatkozó jogi szabályozók nem változtak. Erre tekintettel az AJB 4883/2009. és az AJB 3012/2012. számú jelentéseimben megállapított, *a jobbiztonsághoz, a személyi szabadsághoz, valamint a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság továbbra is fennáll.*

## **Intézkedéseim**

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét, hogy*

a/ ismételten fontolja meg az NM rendelet kiegészítését azzal, hogy a speciális csoportokban csak speciális ellátási feladatokra felkészítő képzésen részt vett szakdolgozót lehessen alkalmazni, gondoskodjon ilyen irányú képzések szervezéséről, finanszírozásáról,

b/ A Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet, a Nemzeti Adatvédelmi és Információs Hatóság, valamint a speciális ellátás területén dolgozó szakemberek bevonásával – a speciális ellátást igénylő gyermekek gondozási helye meghatározott idejű elhagyásának tilalma, kapcsolattartásra jogosult hozzátartozóival való személyes találkozásának korlátozása, az intézmények zárása, kamerás felszereltségének indokoltsága tárgyában – folytatott széleskörű szakmai konzultációt követően fontolja meg a Gyvt. személyi szabadság korlátozására vonatkozó rendelkezései módosításának szükségességét.

2. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét, hogy*

a/ a speciális gyermekotthonok vezetői és a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet bevonásával dolgozzon ki módszertani útmutatót a speciális igényű gyermek oktatása, képzése, a gyermek egészségi- és személyiségállapotának megfelelő oktatási intézmény kijelölése tárgyában,

b/ gondoskodjon – különös tekintettel a különleges és speciális ellátási igényű gyermekekkel foglalkozó – szakemberek szupervízióval való részvétele biztosításáról,

c/ a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok igazgatói útján hívja fel a hivatásos gyámok és a gyámi-gondozói tanácsadók figyelmét a gondozott gyermekkel való személyes kapcsolattartásra vonatkozó jogszabályi kötelezettségük teljesítésére, illetve annak jelentőségére,

d/ a szociális és gyámhivatalok útján hívja fel a járási gyámhivatalok vezetőinek figyelmét arra, hogy a gyermek átmeneti nevelésbe vételekor minden esetben tegyenek eleget a gyermek szüleivel, nagyszüleivel, testvéreivel való kapcsolattartás szabályozására vonatkozó

kötelezettségüknek,

e/ tájékoztasson az AJB 4883/2009. és az AJB 3012/2012. számú jelentéseimben foglaltakkal kapcsolatos álláspontjáról, tett intézkedéseiről.

3. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *Bezerédj Kastélyterápia Alapítvány Speciális Gyermekotthona igazgatójánál* kezdeményezem a szakmai dokumentumok (szervezeti és működési szabályzat, szakmai program, házirend) alapjogokat sértő rendelkezéseinek módosítását.

4. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felhívom a vizsgált gyermekotthonok igazgatóinak figyelmét, hogy a gyermekek számára nyújtott étkezéseket az egészséges táplálkozás szempontjainak megfelelően biztosítsák.

Budapest, 2013. május

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-551/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Somosi György

**Az eljárás megindulása**

2013. január 16-án az MTV híradója „Toborozzák a különleges egység katonáit” címmel helyszíni riportban számolt be az MH 34. Bercsényi László Különleges Műveleti Zászlóaljnál folyó kiválasztásról. A jelentkezők különféle fizikai feladatokat végeztek, majd egy imitált túszejtő akció is látható volt, amely során váratlanul rátörtek az éppen tesztfeladatot kitöltő jelentkezőkre, fejükre zsákot húztak, kezüket hátrakötötték. A reakcióikat videóra vették és a felvételeket később elemezték. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján az élethez és az emberi méltósághoz való jog, a megalázó bánásmód tilalma, valamint a testi és lelki egészséghez való jog sérelmének gyanúja miatt hivatalból vizsgálatot indítottam. Ennek során a Honvéd Vezérkar Főnökének tájékoztatását kértem a kiválasztás folyamatáról, az ennek részét képező fizikai feladatokról és a jelentkezők mentális állapotának vizsgálatáról.

**A megállapított tényállás**

A Honvéd Vezérkar Főnökének tájékoztatása alapján az alábbi tényállást állapítottam meg. A 4 fázisból álló 10 napos kiválasztási folyamat célja a jelöltek fizikai teljesítő képességének, személyiségének és mentális képességének felmérése. Az I. fázis a fizikai teljesítő képességet hivatott megállapítani, amely futást, menetgyakorlatokat, úszást és különféle testgyakorlatokat foglal magában. Ahhoz, hogy a jelöltek ezt a fázist végrehajthassák, rendelkezniük kell csapatorvosi vizsgálatot igazoló dokumentummal. Közvetlenül a felmérést megelőzően a zászlóalj terhelhetőségi vizsgálatot végez.

A II. fázis célja a jelöltek tájékozódási képességének és további fizikai állóképességének megállapítása, alapja a nappal és éjszaka végrehajtott 25-30 km-es, természetes és mesterséges akadályokkal nehezített terepen egyéni menet végrehajtása.

A III. fázis a jelöltek probléma és konfliktus megoldó, valamint vezetői és együttműködési képességeit hivatott mérni. A mentális és pszichés alkalmasság megállapítását magas szinten képzett pszichológusok folyamatos kontrollja mellett végzik, ezzel biztosítva a

jelöltek mentális egészségi állapotának folyamatos mérését és vizsgálatát, az alkalmas személyek kiválasztását. Ez az elemzés-értékelés a nap 24 órájában az ún. Assessment Center (szituációs helyzet alapú modellezés) felmérési módszerrel történik. Ennek végrehajtása védett körülmények között zajlott a Különleges Műveleti Zászlóalj csapat-pszichológusának és az MH Egészségügyi Központ pszichológusai (3 fő) közreműködésével.

A IV. fázis 40 km-es menetgyakorlat végrehajtását jelenti 25 kg-os felszereléssel.

A kiválasztás valamennyi fázisát sikeresen teljesítő és pszichológusi javaslat alapján megfelelő képességű jelöltek kezdenek meg a 10 hónapos különleges műveleti alapképzést.

A jelölteket a foglalkozásokat megelőzően részletesen tájékoztatták a végrehajtás szabályairól, a korlátozásokról, amelyek tudomásul vételét aláírásukkal igazolták. Oktatásban részesültek a kártérítési felelősség, a titoktartás, a tűzvédelem, a munkavédelem, a környezetvédelem és az önkéntesség témakörében. A kiválasztás azonnali befejezésével jár, ha a kiképző súlyos szabálysértést észlel, a jelöltnek azonnali orvosi beavatkozást igénylő egészségügyi felmentés szükséges vagy saját elhatározásából bármikor kijelenti, hogy nem kíván tovább részt venni a gyakorlaton. A jelöltek nyilatkoznak arról, hogy a különleges bánásmóddal kapcsolatos eljárásrendet tudomásul vették, illetve a tűzhelyzet gyakorlatot követő, pszichológus által irányított foglalkozáson részt vettek. Tájékoztatást kapnak a további pszichológusi szaksegítség elérhetőségéről is.

A Honvéd Vezérkar Főnöke válaszában kitért arra is, hogy a kiképzési tematikát a más nemzetek által szerzett műveleti tapasztalatok és a napjainkban bekövetkező események tapasztalatai alapján összeállított módszerek határozzák meg.

### **Az érintett alapvető jogok**

- az élethez és 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 megalázó bánásmód tilalma: *„Senki nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani.”* [Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése]
- 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]

### **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. A 18. § (1) bekezdésének e) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint a Magyar Honvédség 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. § (4) bekezdése alapján 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 visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. A 28. § (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa 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 Alaptörvény II. cikke a két legfontosabb emberi jogot, az *élethez és az emberi méltósághoz való jogot* rögzíti. Az emberi méltósághoz való jogot mint az emberi lét alapját az élethez való joggal egységben fogalmazza meg, és minden ember jogát elismeri az élethez és az emberi méltósághoz. Bizonyos esetekben ugyanakkor az élethez való jog is korlátozható. A hatályos honvédelmi törvény tartalmazza azt az esküt, amelyet a katonai szolgálat megkezdésekor le kell tenni. [2011. évi CXIII. törvény 40. § (3) bekezdése] Ez a korábbiakhoz hasonlóan magában foglalja, hogy a honvédek akár az élete árán is meg kell védenie Magyarországot. Az Alkotmánybíróság az eskü szövegét korábban már vizsgálta az élethez való joggal összefüggésben és a következőkre hívta fel a figyelmet: „Amikor az állam a honvédelmi kötelezettség keretében végső esetben élete feláldozását is megköveteli a fegyveres szolgálatot végző katonától, nem az élettől és az emberi méltóságtól való állam általi, bizonyosan bekövetkező megfosztásról van szó. Az eskü szövegében az élet feláldozásának kockázatát vállalja a katona.”<sup>172</sup>

Figyelemre méltóak a rendőr életének kockáztatásával kapcsolatos megállapítások is: „A foglalkozásbeli követelmények egyike, hogy a közbiztonságot és a belső rendet, ha kell, élete kockáztatásával is köteles megvédeni. Az államra ezzel kapcsolatban az a kötelezettség hárul, hogy olyan feltételeket teremtsen, amelyek megalapozzák a rendőri feladatellátás szakszerűségét, ezzel minimalizálva a rendőr élete elvesztésének kockázatát. Ezen feltételek körébe tartozik különösen a szolgálati szabályzat megalkotása, az abban foglaltak ismeretének megkövetelése, a kiképzettség és a technikai ellátottság biztosítása. A rendőr oldaláról mindez úgy jelenik meg, hogy joga van a saját élete megóvásához szükséges felkészültség megszerzésére.”<sup>173</sup>

Az Alaptörvény III. cikke deklarálja, hogy *senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni*. A cikkhez hasonló szabályokat tartalmaz az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikke. Az Egyezmény e cikkébe ütköző magtartások a következő fő típusokba sorolhatók:

- iskolákban, büntetés-végrehajtási intézetekben alkalmazott testi fenyegetések;
- kiadatás, kiutasítás tilalmának garantálása olyan országokba, ahol kínzás, kegyetlen megalázó bánásmód, illetve büntetés alkalmazása merülhet fel;
- egyes bánásmódok erősen hierarchizált szervezet esetében, mint a fegyveres szervezetek;
- szervezetek, intézmények, ahol az intézmény jellege, rendje folytán nyílhat alkalom a cikk megsértésére (ilyenek az elmeógyógyintézetek vagy a büntetés-végrehajtási intézetek);
- polgárháborús körülmények között elkövetett olyan jogsértések, amelyeket nem büntetnek meg a hasonló cselekmények elkövetésének megakadályozása érdekében.

Az Alaptörvény XX. cikkének (1) bekezdése deklarálja, hogy *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez*. A testi és lelki egészséghez való jog biztosítása olyan alkotmányos állami feladatot jelent, amelyet az állam központi szervei és a helyi önkormányzati – továbbá

<sup>172</sup> 46/1994. (X. 21.) AB határozat

<sup>173</sup> 9/2004. (III. 30.) AB határozat



egyéb – szervek rendszere révén valósít meg. Ennek keretében az állam – egyebek között – egészségügyi intézményhálózat működtetésére és az orvosi ellátás megszervezésére köteles.<sup>174</sup>

### III. Az ügy érdeme tekintetében

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (Hvt.) 1. §-a alapelveként rögzíti, hogy a honvédelem nemzeti ügy, azaz nemcsak a Honvédség, hanem az egész nemzet ügye.

A 2005-ben alapított Különleges Művelti Zászlóalj nem hagyományos harctevékenység végrehajtására létrehozott speciálisan szervezett, magas fizikai és szakmai követelmények alapján kiképzett és felszerelt katonai alakulat. Alapító okirata értelmében a zászlóalj közfeladata a Hvt. 36. §-ában,<sup>175</sup> és a 38. § (1) bekezdése<sup>176</sup> szerinti jogszabályokban, közjogi szervezetszabályozó eszközökben, valamint belső rendelkezésekben meghatározott feladatok ellátása. Alaptevékenysége egyebek mellett magában foglalja a béketámogató és válságkezelő műveletekben való nemzetközi katonai és rendészeti szerepvállalást.<sup>177</sup>

A jelentkezés az MH személyügyi rendszerén belül meghirdetett belső pályázat útján, kizárólag önkéntes alapon történik, a 10 napos kiválasztást négy fázisra bontva hajtják végre.

A Különleges Művelti Zászlóalj speciális feladatok végrehajtására létesült, ami különleges felkészültséget, a szokásostól eltérő kiképzést igényel. A folyamat első állomása a kiválasztás, amely a „megfelelő embert a megfelelő helyre” elvet követi. Ekkor választják ki a jelentkezők közül azokat, akik lehetőséget kapnak a 10 hónapos művelti alapképzésen való részvételre. A zászlóalj különleges rendeltetésére tekintettel nem kifogásolható, ha már a kiválasztás során is speciális követelményeket állítanak a jelöltek elé. A tűzhelyzet gyakorlat is a megfelelő kiválasztást, végső soron a majdani különleges feladatok sikeres teljesítését, az éles helyzetekben történő helyes reagálást szolgálja.

---

<sup>174</sup> 54/1996. (XI. 30.) AB határozat

<sup>175</sup> 36. § (1) A Honvédség fegyverhasználati joggal látja el a következő feladatokat: *a)* a Magyarország függetlenségének, területének, légtérének, lakosságának és anyagi javainak külső támadással szembeni fegyveres védelme, *b)* a Szent Korona és a hozzá tartozó egyes jelvények őrzése és védelme, *c)* a szövetségi és nemzetközi szerződésből eredő egyéb katonai kötelezettségek – különösen a kollektív védelmi, békefenntartó és humanitárius feladatok – teljesítése, *d)* a honvédelem szempontjából fokozott védelmet igénylő létesítmények őrzése és védelme, *e)* egyes kijelölt létesítmények őrzése és védelme, *f)* részvétel a szükségállapot idején az erőszakos cselekmények elhárításában, *g)* talált robbanótestek tűzszerkezeti mentesítése, és egyéb tűzszerkezeti feladatok térítés ellenében való végrehajtása. (2) A Honvédség fegyverhasználati jog nélkül látja el a következő feladatokat: *a)* közreműködés a katasztrófavédelemmel összefüggő feladatok végrehajtásában, *b)* katonai szakértelmet és speciális eszközöket igénylő feladatok ellátása, *c)* részvétel az állami protokolláris feladatok teljesítésében, *d)* közreműködés a nemzetközi megállapodásban vagy jogszabályban meghatározott hadisírok, katonai és hősi emlékművek fenntartásával kapcsolatos feladatok végrehajtásában és a kegyeleti tevékenységben, *e)* közreműködés az állami közfoglalkoztatás feladatainak végrehajtásában. (3) Az (2) bekezdés *b)* pontjában meghatározott feladatot a Honvédség térítés ellenében láthatja el.

<sup>176</sup> 38. § (1) A Honvédség szervezeti felépítését a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium, a honvédelemért felelős miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó, valamint a Honvédség hadrendje szerinti szervezetek összessége képezi. Az egyes honvédségi szervezetek konkrét feladatait jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök, valamint a belső rendelkezések határozzák meg.

<sup>177</sup> A Magyar Honvédség különleges művelti képességének kialakítása és fejlesztése 2005 óta zajlik az MH 34. Bercsényi László Különleges Művelti Zászlóalj bázisán. A magyar különleges művelti erők 2009 óta egy amerikai kötelék részeként szolgálnak a nemzetközi biztonsági erő (ISAF) műveletben. A Magyar Honvédség különleges erőinek részvétele 2012 novemberében átalakult, létszámában és képességeit tekintve is megerősödött Afganisztánban. Az önálló törzsemű, két különleges művelti csoportból álló kontingens az amerikai vezetésű Task Force 10 parancsnokság alárendeltségében tevékenykedik, feladata a kormányellenes erők tevékenységének visszaszorítása és az afgán nemzeti biztonsági erők kiképzése és támogatása. A NATO nemrégiben hivatalos jelentésben erősítette meg: az amerikai segítséggel fejlesztett magyar különleges művelti képesség elérte a NATO elvárásoknak megfelelő felkészültséget. <http://www.kormany.hu/hu/honvedelmi-miniszterium/hirek/fontos-elem-a-kulonleges-muveleti-erok-kepessegenek-fejlesztese>

Az államnak biztosítania kell katonái megfelelő felkészítését annak érdekében, hogy a speciális feladatokat teljesíthessék és a küldetésekből épségben visszatérjenek. A tűzhelyzet során alkalmazott bánásmód, az embert próbáló feladatok, gyakorlatok célja nem a katonák sanyargatása vagy büntetése, hanem a minden tekintetben legalkalmasabbak kiválasztása. Álláspontom szerint a kiválasztás folyamata és az annak során alkalmazott módszerek hosszú távon éppen a katonák élethez való jogának védelmét szolgálják. A nem kellően körültekintő kiválasztás, az alacsony követelményszint és a különleges feladatokra történő nem megfelelő felkészítés okozna az élethez való joggal összefüggő visszásságot.

*A fentiek alapján a kiválasztás során alkalmazott módszerek tekintetében alapjoggal összefüggő visszásság nem merült fel.*

A jelöltek a 10 nap során jelentős fizikai és mentális terhelésnek vannak kitéve, ezért lényeges az orvosi felügyelet biztosítása. A rendelkezésemre bocsátott tájékoztatás szerint a jelentkezőknek rendelkezniük kell csapatorvosi igazolással, valamint a felmérést megelőzően terhelhetőségi vizsgálaton esnek át. A jelöltek megfigyelése a kiválasztás 10 napja alatt folyamatos és 24 óránként egészségügyi vizsgálat végrehajtására kötelezettek. A tűzhelyzet gyakorlat után csoportos pszichológiai foglalkozáson vesznek részt, ahol az események kiscsoportos feldolgozása történik, és tájékoztatást kapnak a további pszichológusi segítség elérhetőségéről, ennek igénybe vétele ugyanakkor a katona számára csak lehetőség, az ő döntésén múlik.

Ezek szerint tehát a kiválasztás előtt és alatt biztosított az orvosi kontroll, valamint a követelményeknek megfelelt és ezáltal különleges műveleti alapképzésre kerülők nyilván továbbra is kiemelt orvosi ellenőrzés alatt maradnak. Álláspontom szerint indokolt a kiválasztást önként abbahagyó vagy a kiképzést végzők döntése miatt távozni kényszerülő katonák megfelelő utólagos orvosi kontrollja is, hiszen a kiválasztás során nem vitatottan rendkívüli fizikai és pszichikai igénybe vételnek vannak kitéve. Az ő kötelező felülvizsgálatukra vonatkozó előírásokról nem rendelkezem információval. Nem szabad figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a követelményeknek nem megfelelt jelentkezők kudarcként foghatják fel a kiválasztás eredményét. Arról van tehát szó, hogy a műveleti alapképzésre saját vagy feljebbvalói döntés alapján nem kerülő katonát anyaalakulatához történő visszaindulása előtt alapos fizikai és pszichés vizsgálatnak vessék alá.

*A testi és lelki egészséghez való jog sérelmének közvetlen veszélyét jelenti, ha elmarad a különleges műveleti alapképzésre nem kerülő jelentkezők utólagos orvosi vizsgálata.*

## **Összefoglalás**

A 10 napos felkészítés célja, hogy a jelentkezők közül kiválasszák azokat, akik szélsőséges helyzetekben, fokozott fizikai és idegi megterhelés mellett is megállják a helyüket, akikből a későbbiekben különleges műveleti katona válhat. Nyilvánvaló, hogy körültekintő kiválasztás és alapos kiképzés nélkül a katonák közvetlen veszélyben lennének, amikor „éles helyzetben” kell megfelelniük. Az államnak a műveleti katonák különleges feladatok végrehajtásából adódó fokozott kockázatvállalását speciális felkészítéssel kell ellensúlyoznia, amelynek első lépése a kiválasztás. Kiemelt jelentőségű az egészségügyi háttér biztosítása: a jelentkezők előzetes vizsgálata, a kiválasztás ideje alatti folyamatos orvosi felügyeletük, valamint az utólagos orvosi ellenőrzés is.

## **IV. Intézkedésem**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján a Honvéd Vezérkar Főnökének intézkedését kérem annak érdekében, hogy a Magyar Honvédség gondoskodjon a különleges műveleti alapképzésre

nem kerülő jelentkezők egészségi állapotának teljes körű vizsgálatáról.

Budapest, 2013. május

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-556/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Kovács Anikó

**Az eljárás megindítása**

Az alapvető jogok biztosához több panasz<sup>178</sup> érkezett a vendéglátó-ipari egységek közelében dohányzásra kijelölt helyek által okozott problémákkal kapcsolatban.

Amint azt az AJB-863/2012. számú jelentésemben már rögzítettem, az alapvető jogok biztosának hatáskörébe elsődlegesen az egyedi panaszok kivizsgálása tartozik, azonban ez az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekeinek magas szintű védelméhez nem elegendő. Az egyedi panaszok alapján számos esetben koncepcionális kérdések, jogalkotási és jogalkalmazási anomáliák, továbbá az igazgatás ágazati és/vagy területi szintjeinek összehangolatlanságából eredő hiányosságok merülnek fel. Mindezek áttekintése, megfelelő kezelése nélkül az egészséges környezethez való jog érvényesülése nem biztosítható, s az egyedi ügyek és visszasságok megismétlődnek.

A nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának és forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvényben (továbbiakban: Nvt.) foglaltak alapján a dohányzás számára kijelölt helyek kivételével nem szabad dohányozni a közforgalmú intézménynek a nyilvánosság számára nyitva álló helyiségeiben. A dohányzó helyet a bejárattól számított 5 méteres távolságon kívül kell kijelölni.

Több panasz is érkezett azzal kapcsolatban, hogy a vendéglátó ipari egységek eleget téve a fenti jogszabályi előírásnak, kijelölték a dohányzó helyet, ugyanakkor ezzel a szomszédos lakóházban élők életét keserítették meg, lehetetlenítették el. A panaszok többségében a népegészségügyi intézet helyszíni ellenőrzést ugyan lefolytatott, de a vizsgálatok során megállapították, hogy a dohányzásra kijelölt hely a törvényi előírásoknak megfelel, így intézkedésre nincs lehetőségük.

A megfelelő jogi környezet kialakítása és a hatékony jogalkalmazói gyakorlat előmozdítása érdekében vizsgálatot indítottam, amelynek eredményes befejezése érdekében az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján megkerestem az emberi erőforrások miniszterét és az országos tisztifőorvost.

**A megállapított tényállás**

Vizsgálatom során arra a kérdésre kerestem a választ, hogy a fenti rendelkezés mellett milyen jogi szabályozással vagy jogszabály módosítással lehetne elérni, hogy a vendéglátó ipari egységek szomszédságában élők egészséghez és egészséges környezethez való joga is biztosított legyen.

---

<sup>178</sup> AJB-6707/2012.; AJB-7204/2012., AJB-7877/2012.

Tájékoztatást kértem arra vonatkozóan is, hogy a minisztériumhoz, illetve az állami népegészségügyi és tisztiorvosi szolgálathoz érkezett-e panasz a fenti jogi szabályozással kapcsolatban.

Megkeresésemre az emberi erőforrások minisztériuma egészségügyért felelős államtitkára (továbbiakban: államtitkár) válaszában kifejtette, hogy az Nvt. 2012. január 1-jén hatályba lépett módosítása – melynek értelmében zárt légtérben fő szabályként tilos a dohányzás – az ott dolgozók, valamint a vendégek egészségvédelme szempontjából kiemelkedő jelentőségű szabályozási lépés volt, amellyel Magyarország Európa egyik legkorszerűbb dohányzás ellenes szabályozását valósította meg.

A korábban kisvendéglők részére megengedett, dohányzóhely kijelölése nélküli dohányzási lehetőség sem a dohányzók, sem a munkavállalók egészségvédelme érdekében nem volt fenntartható. A vendéglátóiparban dolgozók 38%-a töltötte az Nvt. módosításának bevezetése előtt szinte teljes munkaidejét dohányzó emberek környezetében.

Az Nvt. módosítás hatásának mérésére az Országos Környezetegészségügyi Intézet Levegőhigiénés Osztálya, az Országos Egészségfejlesztési Intézet Dohányzás Fókuszpontja és a VI., VII., VIII., IX. kerületi Népegészségügyi Szakigazgatási Szervek Intézeteinek munkatársai kidolgoztak és megvalósítottak egy, a szórakoztató vendéglátó ipari létesítmények belső téri levegőminőségét vizsgáló kutatást. A vizsgálatban a szálló por 2,5 µm alatti frakciója került kiválasztásra, mint indikátor anyag, mivel ezen porfrakció a beltéri dohányzásra nagyon érzékeny.

Az államtitkár tájékoztatása szerint az elvégzett felmérés eredményei egyértelműen igazolták azt a feltevést, hogy a dohányzást tiltó rendelkezések hatására a beltéri légszennyezettségben jelentős javulás várható. A vizsgált 2,5 µm alatti részecskék tömegkoncentrációja szignifikánsan magasabbnak bizonyult valamennyi vizsgált vendéglátó ipari egységben, ha volt dohányzás az adott belső térben. A szálló por 2,5 µm alatti frakciójának koncentrációjában 90% körüli csökkenés figyelhető meg az összes vizsgált zárt légtérű helyszínen a dohányzást tiltó törvény szigorítása után.

Az Országos Egészségfejlesztési Intézet 2012. évi Felnőtt Dohányzás felmérése alapján a nemdohányzók többsége (61%) egyetért azzal, hogy a bárókban, kocsákban tiltják a dohányzást, sőt a dohányosok negyede is így véli. Az éttermekre vonatkozóan a nemdohányzók 80%-a, a dohányosok fele támogatja a tiltást. Egy 2013 januárjában készített felmérés szerint a felnőtt lakosság 85%-a véli úgy, hogy jó intézkedés volt a zárt légtérű közforgalmú helyeken – többek között szórakozóhelyeken, éttermekben – a dohányzás betiltása.

Levelében az államtitkár felhívja a figyelmet, hogy a nemdohányzók, valamint a munkavállalók egészségvédelmére tekintettel hozott új szabályozással egyidejűleg, az Nvt. 2013. január 1-jén hatályba lépett módosítása lehetővé tette az önkormányzatoknak, hogy közterületet nemdohányzó közterületté nyilvánítsanak:

*„2/A. § A helyi önkormányzat rendeletben a 2. § (1) bekezdés d) pontjában foglaltakon túl közterületet nemdohányzó közterületnek nyilváníthat.”*

Eddig többek között Kaposvár, Zamárdi, Csongrád és Nagykovács városok önkormányzatai éltek ezzel a lehetőséggel.

Az államtitkár levele szerint e rendelkezéssel az Nvt. lehetőséget teremtett továbbá arra is, hogy amennyiben a vendéglátó ipari egységek mellett élő lakosokat zavarja a dohányfüst, felkereshetik a helyi önkormányzat jegyzőjét és kérhetik az adott közterület nemdohányzó közterületté nyilvánítását.

Az érdemben új szabályozáshoz gyakran kapcsolódnak pozitív és negatív externális hatások, ezek számbavétele és értékelése további jogalkotási folyamatokhoz kiemelkedően

hasznos tapasztalati alapként szolgálhat, amely az Nvt. esetében többek között azt eredményezte, hogy annak 2013. január elsejétől hatályba lépett módosítása lehetőséget teremtett a közforgalmú intézmény nemdohányzó intézménnyé nyilvánítására. Ebben az esetben az intézménynek dohányzó helyet nyílt térben sem kell kijelölni:

*„4. § (6) A közforgalmú intézmény üzemeltetője – a 2. § (5) bekezdés a)-c) pontjában foglalt közforgalmú intézmények kivételével – az intézményt nemdohányzó intézménnyé nyilváníthatja. Ebben az esetben az intézményben dohányzóhelyet nem zárt térben sem kell kijelölni. A nemdohányzó intézménnyé minősítés tényét jól látható és egyértelmű felirat vagy jelzés alkalmazásával az intézménynek a közforgalom számára nyitva álló bejáratánál, valamint a nyilvánosság számára nyitva álló valamennyi helyiségében fel kell tüntetni.”*

Az államtitkár álláspontja szerint – a fentiekben ismertetett szabályozásra tekintettel – az Nvt. biztosítja a vendéglátó ipari egységek mellett élő lakosok számára, hogy lépéseket tehessenek az őket zavaró dohányfüst ellen.

Az Egészségügyért Felelős Államtitkársághoz a tárgykörben 2011. december 19 – 2013. február 25. között mindösszesen hat megkeresés érkezett. Ennek alapján – az államtitkár véleménye szerint – tömeges alapjogsérelmet okozó elemek a nemdohányzók védelméről szóló szabályozásban nem azonosíthatók. A vendéglátóhelyek üzemeltetése a nemdohányzók védelmére vonatkozó előírásoktól függetlenül is hatással van az adott lakókörnyezetre, figyelemmel például az így előálló forgalomra, zaj-, fény- vagy szaghatásokra, köztisztasági kérdésekre.

*Az országos tiszti főorvos válasza szerint az Nvt. 4. § (1) bekezdése értelmében dohányzóhely - a szórakoztató, vendéglátó szolgáltatást nyújtó közforgalmú intézmények kivételével - a közforgalmú intézmény bejáratától számított 5 méteres távolságon belül nem jelölhető ki. Amennyiben intézmény területén a nyílt légtérű dohányzóhely kijelölésének feltételei a bejáratától számított 5 méteres távolságon kívül nem állnak fenn (például más közforgalmú intézmény területére vagy tömegközlekedési eszközök megállójába esne), úgy dohányzóhelyet a bejáratától számított 5 méteres távolságon belül is ki lehet jelölni.*

A tájékoztatás szerint a vendéglátó ipari egységek dohányzóhely kijelölésével kapcsolatosan az Országos Tisztifőorvosi Hivatalhoz nem érkezett lakossági panasz, ugyanakkor több esetben egyes vendéglátó ipari egységek, illetve a vendéglátók ipartestülete kért állásfoglalást annak érdekében, hogy az Nvt. rendelkezéseinek megfelelően tudják a dohányzóhelyeket kijelölni.

Az országos tiszti főorvos álláspontja szerint a helyzet rendezésére megoldás lehet, hogy az Nvt. 2/A.§-a alapján a helyi önkormányzat közterületet nemdohányzó közterületnek nyilváníthat. Fentiekre tekintettel, amennyiben a vendéglátó ipari egységek szomszédságában élőket zavarja a dohányfüst, lehetőségük van arra, hogy megkeressék a helyi önkormányzat jegyzőjét és kérvényezzék az adott közterület nem dohányzó közterületté nyilvánítását.

### **Érintett alapvető jogok**

- Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó 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);

- 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)*
- Tulajdonhoz való jog: *Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés) A helyi önkormányzat tulajdona köztulajdon, amely feladatai ellátását szolgálja. (Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés) Az állam és a helyi önkormányzat 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 (Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés).*

### **Alkalmazott jogszabályok**

- a nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának és forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Nvt.)
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.)
- a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 228/2009. (X. 16.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: BKr.)

### **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. § (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. 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 érintett alkotmányos 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 teszteket.

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 alkotmánybírói 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. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére<sup>179</sup>.

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. 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 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 és nem azt, hogy az egészséges környezethez való jognak lennének alanyi jogon érvényesíthető elemei is. Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotás garanciális szerepe nem egyszerűen csupán fontosabb a környezetvédelemben, mint az olyan alkotmányos jogoknál, ahol a bíróság (Alkotmánybíróság) közvetlen alapjogvédelmet adhat vagy alanyi jogi igényeket ismerhet el, hanem – a dogmatikai lehetőségek határai közt – mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít<sup>180</sup>. *Hangsúlyozom tehát, hogy az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében 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.*

---

<sup>179</sup> 996/G/1990. AB

<sup>180</sup> ABH 1994, 139-140.

Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a *jogállamisággal, jogbiztonsággal*. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi érveléssel szögezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a jogbiztonság<sup>181</sup>. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy nemcsak a jog egésze, de annak egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Alapvetőek tehát 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 betartása nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

A *tulajdonhoz való joggal* kapcsolatban mindenképpen kiemelés érdemel, hogy az olyan alapvető jog, amely társadalmi felelősséggel jár, azaz nem csak jogosultságokat, de kötelezettségeket is magában foglal. Hasonlóan a vállalkozáshoz való joggal, a tulajdonhoz való jog sem korlátozhatatlan, az állam beavatkozhat a tulajdonviszonyokba, ugyanakkor a beavatkozás alkotmányosságának vizsgálatakor át kell tekinteni a cél és az eszköz arányosságát. A tulajdonjog valamennyi részjogosítványa (birtoklás, használat, rendelkezési jog) fontos közérdekből, de méltányolható magánérdekből is korlátozható. A korlátozásnak azonban e jog tekintetében is alkotmányos cél által vezéreltnek és arányosnak kell lennie.

### III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Az alapvető jogok biztosa üdvözli és teljes mértékben támogatja Európa egyik legkorszerűbb dohányzás elleni szabályozását, az Nvt. 2012. január elsején hatályba lépett módosítását, amely – fő szabályként zárt légtérben – megtiltja a dohányzást. Fontos hangsúlyozni és az emberek figyelmét valamennyi lehetséges fórumon fel kell hívni arra, hogy a dohányfüst minden esetben mérgező, annak nincs biztonságos egészségügyi határértéke.

Az államtitkár válaszában ismertetett felmérés eredményei, miszerint a beltérben történő dohányzást tiltó rendelkezések hatására a beltéri légszennyezettségben jelentős javulás történt, nagyon biztatóak, ugyanakkor a vendéglátó ipari egységek által kijelölt nem zárt légtérű dohányzóhelyek a szomszédos lakóházakban élők egészségét, valamint az egészséges környezethez való alapvető jogát sérthetik. A védelemnek nem csupán a dolgozókra és a vendégekre, hanem az intézmények közvetlen közelében – azok mellett, felett – élőkre is ki kell terjednie.

Válaszlevelében mind az államtitkár, mind az országos tisztifőorvos a helyzet megoldásaként az Nvt. 2/A. § (1) bekezdését javasolta alkalmazni, mely szerint a helyi önkormányzat a közterületet nemdohányzó közterületté nyilváníthatja.

Álláspontom szerint a hivatkozott jogszabály hely nem alkalmazható a fenti panaszok esetében, tekintettel arra, hogy a bekezdés második mondata szerint, *az önkormányzatnak rendeletében a dohányzási korlátozás hatókörét olyan módon kell részletesen szabályozni, hogy az e törvényben foglalt, dohányzóhely-kijelölési kötelezettségüknek a kötelezettek eleget tehessenek*. Az önkormányzatnak a nemdohányzó közterület kijelölésekor tehát tekintettel kell lennie a dohányzóhely kijelölésére kötelezett közforgalmú intézmények törvényi kötelezettségére, azaz nem nyilváníthat nemdohányzóvá olyan közterületet, ahol kijelölési

<sup>181</sup> 75/1995. (XII. 21.) AB hat., 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.



kötelezettség alá eső intézmény működik.

Az Nvt. 4. § (1) bekezdése értelmében a közforgalmú intézményeknek – amennyiben az intézményt nem nyilvánították nemdohányzó intézménnyé – valamint a munkahelyeknek kell nem zárt légtérű dohányzóhelyet kijelölni és fenntartani. Dohányzóhely kijelölésre kötelezettek tehát a közforgalmú intézmények – köztük a szórakoztató, vendéglátó ipari létesítmények – és a munkahelyek. Az önkormányzatoknak a nemdohányzó közterület kijelölése céljából alkotott rendelet megfogalmazásakor figyelemmel kell lenniük arra, hogy a közforgalmú intézmények és munkahelyek dohányzóhely-kijelölési kötelezettségüknek eleget tudjanak tenni. Ebből következően az önkormányzat nem nyilváníthat olyan közterületet dohányzásmentes közterületté, amit egy vendéglátó ipari létesítmény – eleget téve törvényben előírt kötelezettségének – nem zárt légtérű dohányzóhelynek jelölt ki.

Áttekintettem néhány önkormányzat által a nemdohányzók védelmének érdekében alkotott önkormányzati rendeletet<sup>182</sup>. Az önkormányzatok elsősorban az emberek pihenését, kikapcsolódását biztosító közösségi tereket és parkokat nyilvánították nem dohányzó közterületté, helyrajzi szám szintű részletességgel. A tilalommal érintett területek pontos lehatárolása azért is nagyon fontos, mert a rendeletben foglaltak megszegőit helyszíni bírsággal, illetve szabálysértési bírsággal sújtja az önkormányzat.

Az Nvt-ben tehát jelenleg nem található jogi megoldás a fentiekben megfogalmazott problémára.

Megállapítottam, hogy *az egészséghez és az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okoz, hogy az Nvt. nem biztosítja a hatóság számára a fellépés lehetőségét annak érdekében, hogy a szórakoztató, vendéglátó szolgáltatást nyújtó közforgalmú intézmények közelében (5 méteren túl) élőknek ne kelljen a nem zárt légtérben kijelölt dohányzó helyen történő dohányzásból származó egészségkárosodást elszervezni.*

2. Fontos megemlíteni, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesítésének eszközei nem kizárólagosan a közigazgatási jogág alá tartoznak. A közigazgatási intézményrendszer keretein kívül az állampolgároknak lehetőségük van arra, hogy a polgári jog eszközeivel is elősegítsék a környezetükből jövő zavaró hatások csökkentését.

A polgári jogban két jogintézmény a szomszédjog, illetve a birtokvédelem lehetnek az eszközei az egészséghez, az egészséges környezethez való jogi igények kikényszerítésének.

A Ptk. 100. §-a szerint a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné. A Ptk. idézett rendelkezése a szomszédjog, valamint a tulajdonjog gyakorlásának általános magatartásszabálya, amely a tulajdon használata és a környezet védelme összhangját állítja középpontba<sup>183</sup>.

A tulajdonos nem gyakorolhatja úgy jogait, hogy azokkal másokat zavarjon, környezetét sértse vagy veszélyeztesse<sup>184</sup>. Ezen generálklauzulát a Ptk. egyéb, illetve további más jogági, a dolog használatára vonatkozó szakági jogszabályok (pl. környezetvédelmi tárgyú jogszabályok) töltönek ki részletes tartalommal. Hangsúlyozom, hogy az adott tevékenység gyakorlására jogosító engedély nem zárja ki, hogy a magatartás a polgári jog szabályai szerint zavaró, s

<sup>182</sup> Nagykőrös Város Önkormányzat Képviselő-testületének 7/2012. (II.24.) önkormányzati rendelete; Zamárdi Város Önkormányzatának 1/2012. (I.24.) számú rendelete; Csongrád Város Önkormányzata Képviselő-testületének 42/2008. (XII.20.) Ökt. rendelete; Böcs Községi Önkormányzat képviselő-testületének 22/2011. (XII.30.) K.T. rendelete

<sup>183</sup> BH 1996. 22.

<sup>184</sup> BH 1992.100, BH 1980.378

szomszédjogilag jogsértő legyen, azaz az engedélyek megléte önmagában nem döntheti el a szomszédjogi igényt<sup>185</sup>.

A polgári jog szabályai szerint kerülni kell minden olyan magatartást, amely zaj-, bűz, s egyéb hatásokat idéz elő, és a települési környezet jellegére tekintettel beleesik a szükségtelen zavarás kategóriájába. A szükségtelen zavarást pedig az adott eset egyedi körülményeire tekintettel, a körülmények együtthatása, összessége alapján kell megállapítani<sup>186</sup>.

A birtokvédelem eszköze a Ptk. 191. §-ban<sup>187</sup> szabályozott sajátos eljárás, amelynek lefolytatása részben a közigazgatási szervek, részben a bíróság feladata. Az Alkotmánybíróság 120/B/2001. AB határozatában a birtokvédelmi eljárás jogi jellege kapcsán rögzítette, hogy bár a jegyző elsősorban közigazgatási hatóság, a birtokháborítási ügy nem minősül közigazgatási ügynek, tekintettel arra, hogy azt a Ptk. polgári jogi jogviszonyként szabályozza<sup>188</sup>.

A Ptk. 191. §-a szerint, akit birtokától megfosztanak vagy birtoklásában zavarnak, a jegyzőtől egy éven belül kérheti az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését. A jegyző az eredeti birtokállapotot helyreállítja, és a birtoksértőt e magatartásától eltiltja, kivéve, ha nyilvánvaló, hogy az, aki birtokvédelemért folyamodott, nem jogosult a birtoklásra, illetőleg birtoklásának megzavarását túrni volt köteles.

A jegyző határozata ellen polgári jogi úton van helye jogorvoslatnak, a Ptk. 192. §-a szerint az a fél, aki a jegyző határozatát sérelmesnek tartja, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül a bíróságtól kérheti a határozat megváltoztatását. A bíróság itt nem a jegyző eljárásának és határozatának a jogszerűségét vizsgálja, hanem a polgári jogi jogvita felől dönt<sup>189</sup>.

A Ptk. azok számára, akik elmulasztják az államigazgatási eljárás megindítására nyitva álló határidőt, lehetővé teszi, hogy közvetlenül a polgári bíróságon érvényesítsék az eredeti birtokállapotra irányuló igényüket. A Ptk. 192. §-a szerint a birtokos az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését egy év eltelte után közvetlenül a bíróságtól kérheti.

A polgári jogi eszközök tekintetében összefoglalóan elmondható, hogy azok rendkívül fontosak és hatékony eszközei lehetnek a környezetvédelmi igények kikényszerítésének, a közigazgatási jogi lehetőségeket kiegészítetik.

Mindamellettt fontosnak tartom kiemelni azt is, hogy a polgári eljárások költség- és időigényesek, ezért ezen két jogi eljárást tapasztalataim szerint a panaszosok nem tartják alkalmasnak problémájuk gyors rendezésére, így ritkán veszik igénybe. A másik meghatározó jellemzője mind a szomszédjogi, mind a birtokvédelmi eljárásnak, hogy utólag, a konfliktus kialakulását követően próbálja a jogvitát rendezni. Ezzel szemben – álláspontom szerint – a jogi szabályozás elsődleges célja a konfliktusok, problémák kialakulásának megelőzése kell, hogy legyen.

## **Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy kezdeményezze az Nvt. módosítását annak érdekében, hogy az a szórakoztató, vendéglátó szolgáltatást nyújtó közforgalmú intézmények közelében élők védelme érdekében, biztosítson*

<sup>185</sup> P.törv. I.20444/1988., – BH 1988/2. sz. 32., Pfv. II: 20896/1993.– BH 1994/5. sz. 245., BH 1992. 235., BH 1994. 245., BH 2001. 404.,

<sup>186</sup> P. törv. I. 20444/1987., P.törv. I. 210696/1986., P.törv I. 20395/1986. BH 2002.179., BDT 2002. 671., BDT 2008. 1919., BDT 2008. 1779.

<sup>187</sup> Ide ld. még Ptké. I. 26-29. §

<sup>188</sup> 200/B/2001. AB

<sup>189</sup> BDT 2009. 2025

*fellépési lehetőséget a hatóság számára a nem zárt légtérben kijelölt dohányzó helyen történő dohányzásból származó egészségkárosítással szemben.*

Budapest, 2013. május

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-596/2013. számú ügyben**

Előadók: dr. Bene Beáta  
dr. Csikós Tímea  
dr. Kiss Bernadett

**A vizsgálat előzményei**

Hivatalba lépésem óta fokozott figyelemmel követem a fedél nélkül élő személyeket érintő szociális és hatósági joganyaggal összefüggő jogalkotói és jogalkalmazói gyakorlat változását, a hajléktalan-ellátás intézményrendszerének működési mechanizmusát. 2010 telén kiemelt vizsgálati eljárás során tekintetem át a fővárosi hajléktalan-helyzet problémás aspektusait, a vizsgálatom eredményeit pedig *az AJB-367/2011. számon*, 2011 januárjában kiadott jelentésem foglalta össze. Ezt a jelentést a korábbi megállapításokra vonatkozó utóvizsgálat eredményeit összegző *AJB-1834/2012. számon* kiadott jelentés követte, amelyben elsősorban a fővárosi hajléktalan-ellátórendszer krízisidőszakra adott megoldási alternatíváiról számolhattam be. A jelentésben azt is hangsúlyoztam, hogy a hajléktalan-ellátó rendszer a férőhelyszámok növelésével igyekezett közelíteni az időközben fokozottan növekvő igényekhez. Pozitívumként értékeltem továbbá, hogy a vizsgálatom során megkeresett önkormányzatok egyike sem hozott közterületen tartózkodást önmagában szankcionáló rendeletet. Rámutattam ugyanakkor arra is, hogy a közvetlen életveszély gyors és hatékony elhárítása elsődleges és elengedhetetlen feladat, korántsem jelenti azonban a problémák végleges megoldását, sőt voltaképpen csak az első lépésnek számít.

**Az eljárás megindulása**

Az elmúlt egy évben a hajléktalan-ellátással összefüggésben bekövetkezett jogszabályi és finanszírozási változások, a közterület-használat szabályozásának problémaköre, illetve a krízisidőszakokban visszatérően tapasztalható fokozott közfigyelem miatt indokoltá vált annak áttekintése, hogy a fedél nélkül élő személyek milyen ellátórendszer és intézményrendszer segítségét vehetik igénybe. Azt is meg kívántam vizsgálni, hogy milyen eltérések tapasztalhatók a nagy hajléktalan-populációval rendelkező főváros és egyes vidéki nagyvárosok ellátórendszerének működésében-

Mindezek alapján 2013 februárjában a 2012. január 1-jétől hatályos alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdésében biztosított jogkörömben, hivatalból eljárva, átfogó vizsgálatot rendeltem el a hajléktalansággal összefüggő problémák feltárása érdekében, amelyet a fővárosi helyzet feltérképezése mellett két megyeszékhelyen – Győrben és Kaposváron – folytatott helyszíni vizsgálatokkal bővítettem ki. Az átfogó vizsgálat keretein belül – a tárgykör sokrétűsége miatt – vizsgálatot folytattam a hajléktalanok által *elérhető ellátórendszerrel* összefüggő alapvető jogi visszásságok feltárása és a közterületen alkalmazható hatósági szankcionálási gyakorlat elemzése érdekében is, amelyek

tapasztalatait önálló jelentésekben összegzem.

Eljárásom során egyrészt a fővárosban élő hajléktalanok helyzetével kapcsolatos felmérés keretében munkatársaim helyszíni vizsgálatokat folytattak, másrészt megkerestem öt fővárosi kerületi önkormányzatot (V., VII., VIII., XI. és XIII. kerület), Budapest Főváros Főjegyzőjét, a Fővárosi Kormányhivatalt, valamint tájékoztatást kértem a Magyar Máltai Szeretetszolgálattól (MMSz), az Oltalom Karitatív Egyesülettől és a Menhely Alapítványtól (MA) is. Munkatársaim továbbá helyszíni vizsgálatot folytattak Kaposváron és Győrben a helyi önkormányzatnál, adatokat kértek az illetékes rendőr-kapitányságoktól, valamint a minél teljesebb körű összehasonlítás érdekében felkeresték a két említett megyeszékhely hajléktalan-ellátást végző intézményeit 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.*”);
- 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**

- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.);
- az egészségügyről szóló 1997. CLIV. törvény (Eütv.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
- a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mhöt.);
- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Sztv.);
- a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet
- a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működési feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet
- a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények ágazati azonosítójáról és országos nyilvántartásáról szóló 226/2006. (XI. 20.) Korm. rendelet
- a fővárosi és a megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet (Korm. rendelet)

### **A megállapított tényállás**

Vizsgálatom során két megyeszékhely *Győr*, és *Kaposvár*, valamint a *Budapest* hajléktalan-ellátással összefüggő problémáit térképeztem fel. Célom az volt, hogy összehasonlítsam az elmúlt időszak tapasztalatait – különös tekintettel a téli krízisidőszakra, valamint a vizsgálattal érintett települések eltérő demográfiai és területi elhelyezkedésnek jellemzőire – illetve a hajléktalanokkal és hajléktalan-ellátással összefüggő aktuális helyzetet és problémákat, az intézményi háttérre vonatkozó legfontosabb adatokat és az ellátó intézmények működésében tapasztalható változásokat áttekintve, a problémák valódi okait tárhassam fel.

## ***I. A helyszíni vizsgálatok tapasztalatai***

### **1.1. Győr**

*Győr Megyei Jogú Város jegyzője személyesen és írásban is tájékoztatta az ombudsman munkatársait a város hajléktalan-ellátással összefüggő sajátosságairól. Hangsúlyozta, hogy Győr költségvetésének jelentős részét képezi a szociális ellátórendszer fenntartása, miközben az ebbe fektetett összeg mintegy 30%-a térül csak meg a reintegrációs programok során. Mindennek ellenére nem kívántak lefaragni a költségvetés e fejezetéből, továbbra is fontosnak tartják a szociálisan rászoruló győriek segítségét.*

A jegyző meghívására a találkozón részt vett a város rendőr-kapitánya, a szociális iroda vezetője, a közterület-felügyelet és a hatósági osztály képviselője, valamint a győri hajléktalan-ellátás intézményi háttérét biztosító Hajléktalanokat Segítő Szolgálat vezetője. A helyszíni vizsgálatot megelőzően írásban megküldött, tájékoztatást kérő megkeresésemre adott alapos, valamennyi kérdésre kitérő, részletes, írásbeli tájékoztatást személyesen adta át a jegyző, a társhatóságoktól bekért pontos adatokkal együtt.

A jegyző tájékoztatása szerint a város kiegyensúlyozott gazdasági helyzetének köszönhetően a hajléktalansághoz vezető egyik legfőbb ok – a munkanélküliség – szempontjából is kedvező helyzetben van, hiszen ennek aránya az országban itt a legalacsonyabb. Ezzel együtt a településen magas az önkormányzati bérlakások száma (kb. 5000 db), és az önkormányzat törekszik arra, hogy ezek bérleti díja is megfizethető maradjon. Azok számára, akik hátralékaik miatt a kilakoltatást mégsem kerülhetik el, a város szociális irodája a családsegítő központtal együtt segítséget próbál nyújtani annak érdekében, hogy ne váljanak tartósan hajléktalanná a családok.

Az önkormányzat gyakorlatában a kilakoltatás valóban csak ultima ratio-ként szerepel, a szociális hálón keresztül számos ezt megelőző eszközzel igyekeznek segíteni a rászorulókon. A jegyzővel egyetértésben *a szociális iroda vezetője kiemelte, hogy az ellátórendszer célja a hajléktalanság lehetőség szerinti megelőzése, aminek érdekében lakbér-támogatási rendszert is kialakított a közgyűlés. A szociális törvényben foglalt lakásfenntartási támogatás megszűnésével keletkező hiányt Győr lakossága is megérezte, de az önkormányzat törekszik arra, hogy a normatív helyi lakástámogatást minél több rászoruló számára folyósítsa, illetve lehetőség szerint a természetbeni támogatások biztosítását próbálják megvalósítani annak érdekében, hogy a valóban rászoruló idősök, egyedülállók, vagy kisgyermeket nevelők lakhatása ne kerüljön veszélybe.*

A városban jól működik az adósságkezelési szolgáltatás, sok esetben folyósítanak rendkívüli szociális segélyt vagy kamatmentes önkormányzati kölcsönt. A városi szociális ellátási rendszer egyfajta jelzőrendszerként is funkcionál, amelynek sajátossága, hogy kölcsönösen jó az együttműködés és az információcsere az ebben érintett hatóságok (rendőrség, közterület-felügyelet) és a polgármesteri hivatal munkatársai között. Munkájuk, törekvéseik eredményét megalapozó, kulcsfontosságú elemeként emelték ki az érintettek az intézményhálózat elemeinek folyamatos együttműködését, az összhangot. Jó példaként említették az adósságkezelési tanácsadás működését, a háziorvosok kapcsolatát a szociális ellátókkal, valamint a Hajléktalanokat Segítő Szolgálat együttműködését a rendőrséggel és a közterület-felügyelettel.

A közterületen élők száma ugyan nem jelentős Győrben, de a társadalmi elvárások és az előítéletek miatt példa van arra, hogy a hatóságok közösen járnak el egy-egy helyzet vagy állampolgári bejelentés megnyugtató rendezése érdekében. A településen sajátos hajléktalan-migráció is érzékelhető, amellyel szemben nem rendészeti eszközökkel kívánnak fellépni, annak ellenére sem, hogy törekednek a „látható rendőrség” elvének gyakorlati megvalósítására.

Jellemző még, hogy a környező kistelepülések nincstelenné szegényedő, fedél és/vagy szolgáltatások nélkül maradó lakóit Győrbe vonzza a kiterjedt nagyvárosi ellátórendszer, valamint az országon belüli migránsok, és az Európai Unión belül vendégmunkásként vándorlók „itt-ragadása”.

*A városi rendőrkapitány is hangsúlyozta, hogy Győrben nem a hajléktalanság a legfontosabb probléma a rendőrség számára, ugyanakkor egyes, külföldiek által is látogatott bevásárló-centrumokban az átlagosnál nagyobb számban találkoznak kéregetőkkel, esetenként zaklató módon kolduló személyekkel. Velük szemben csak abban az esetben intézkednek, ha szabálysértést vagy bűncselekményt követnek el, egyébként jelzik az esetet az önkormányzat szociális osztálya munkatársainak.*

A kapitányság alkalmazottai számára az ORFK utasításán túl a megyei kapitány utasítása is tartalmaz iránymutatást a hideg időben közterületen élőkkel szemben követendő magatartásról. A krízisidőszakban minden járóautóban van pokróc, gyakran forró tea is, hogy szükség esetén a rendőrség életvédelmi kötelességét azonnal tudják teljesíteni. Részben a fentiek miatt sem jellemző, hogy a városi kapitányságon az intézkedések miatt panaszt tegyenek az érintettek, másrészt a kapitányság munkatársai az eligazításokon és tréningeken hangsúlyosan tájékozódhatnak a hajléktalansággal összefüggő hatósági feladatokról, más hatóságok, társszervek dolgozóival együtt érzékenyítő programokon vesznek részt.

### **A győri Hajléktalanokat Segítő Szolgálat intézményei**

*Győr város hajléktalan-ellátásért felelős szervezetének (Hajléktalanokat Segítő Szolgálat – a továbbiakban: HSzSz) vezetője elmondta, hogy Győrben differenciált hajléktalan-gondozásra törekednek, ami abban nyilvánul meg, hogy az alapítvány által végzett utcai gondozás mellett átmeneti szálló, népkonyha, nappali melegedő és éjjeli menedékhely is várja a rászorulókat, a krízisidőszakban kibővített férőhelyszámmal.*

Mintegy 480-500 hajléktalant gondoznak, közülük csupán 6-8 fő az, aki egyáltalán nem működik együtt a szociális munkásokkal. Évente (szeptember 15. és október 15. között) „megszámlálják” a hajléktalanjaikat, jelentős létszám-kiugrásokat nem tapasztalnak.

Bár égető szükség lenne rá, a megfelelő anyagi fedezet hiányában még nem üzemel 24 órás hajléktalan-egészségügyi centrum Győrben, viszont az ellátók jó munkakapcsolatban vannak a megyei kórházzal, és a hajléktalan-ellátó intézményekben működik háziorvosi rendelő, a hajléktalanok otthonában pedig bőrgyógyász és pszichiáter szakorvos is dolgozik.

A HSzSz 2012. évi szakmai beszámolójához írt szöveges értékelése szerint „az intézmény a 2012. évi működését a felügyeleti szerve által biztosított személyi, vagyoni és költségvetési keretek között folytatta. Az intézmény 2012-ben is szinte teljes mértékben kötelező feladatokat valósított meg, egyetlen kivétel a rehabilitációs otthon működtetése, ami önként vállalt, de az intézmény integrált működéséhez nélkülözhetetlenül szükséges tevékenység. Az intézmény a feladatainak ellátását döntő részben, a fenntartóján keresztül folyósított állami normatívákból finanszírozza, a fennmaradó hányadot a beszedett térítési díjak, más saját bevételek, adományok, pályázatokból elnyert források egészítik ki.

A HSzSz szakmai programjában olvasható ismertető szerint „az 1994. január 01-jétől önálló intézményként tevékenykedő Hajléktalanokat Segítő Szolgálat (a továbbiakban: Intézmény) Győr Megyei Jogú Város Közgyűlésének 201/1993. (XII. 9.) számú határozata alapján jött létre. Az Intézmény tevékenységét a vonatkozó jogszabályi környezetben látja el, az 1/2000. SZCSM rendelet 5/A. § (1) bekezdésében előírtak alapján készítette el a szakmai programját.”

A HSzSz Győr város közigazgatási területén található hajléktalanok ellátását végzi. Ezen

belül célcsoportjai részére ápolást - gondozást, rehabilitációt, nappali ellátást, átmeneti ellátást, időszakos férőhely biztosítását, étkeztetést, és egészségügyi alapellátást nyújt. Az Intézmény az Egyesített Egészségügyi és Szociális Intézmény Nyugat-dunántúli Regionális Szociális Módszertani Központ konzorciális tagjaként, 2008. július 1-jétől, öt évre szóló időtartamra, módszertani tevékenységet végez. A HSzSz teljes jogkörrel rendelkező, részben önállóan gazdálkodó költségvetési szerv, önálló jogi személy, melynek képviselőjét az intézmény vezetője látja el. A szakmai tevékenység bonyolult, többszörösen összetett, komplex szerveződésben valósul meg. A szakmai tagoltság mellett jelentős az intézmény földrajzi tagoltsága is, a HSzSZ részlegei a város több pontján működnek.

Az intézményvezető arról is tájékoztatott, hogy a TÁMOP 5.3.3. „Utcán élő hajléktalan személyek társadalmi reintegrációját” célzó uniós projekt keretében megvalósított program során 30 főt közvetlenül az utcáról, további 20 főt pedig intézményi ellátásból sikerült önálló lakhatásba helyezniük. Ugyanakkor a projektekkel kapcsolatban megjegyezte, hogy a szűk keretek és rövid időtartamuk miatt ezek bármilyen sikeresek is, valódi, végleges megoldást nem jelenthetnek a hajléktalanok reintegrációjához.

A szintén TÁMOP programból megvalósított új szálló kialakítását részben a szociális szolgáltató-rendszeren (Egyesített Egészségügyi és Szociális Intézmény) belül működő cégek segítségével végezték el, amelyeknél arra is lehetőség volt, hogy a hajléktalanokat foglalkoztassák. A szálló az ún. Sziget-Újváros városrészben található, amely a helyi integrált városfejlesztési stratégia alapján ún. szegregátumnak minősül, mivel a területen magas az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők, és a munkanélküliek aránya.<sup>1</sup>

A szálló ipari és családi házas övezet határán helyezkedik el, helyi tömegközlekedéssel (menetrend szerinti buszjárat) jól megközelíthető. A környéken több önkormányzati tulajdonú bérlakás is található. A szálló egyik épületömbje 12 lakásos lakócentrumnak ad otthont, amelyben a reintegrációs folyamat egyik állomásaként helyezik el az öngondoskodásra képes hajléktalan személyeket.

A napkollektorral is felszerelt felújított épületben szintenként eltérő rendeltetésű helyiségek találhatóak, van közösségi helyiség, egészségügyi ellátást nyújtó orvosi rendelő, férfi és női szobák, akadálymentes mosdókkal, ugyanakkor zuhanyzók csak a földszinten találhatóak. Az intézmény saját hatáskörében gondoskodik a szállást keresők *fertőtlenítő fürdetéséről* is.

A szállón népkonyha is üzemel, ahol naponta 70 adag meleg ételt osztanak ki; az akadálymentesített kialakítású épületben nők, valamint párok elhelyezésére is van lehetőség. A krízisidőszakban – életvédelmi okok miatt korlátozás nélkül – befogadott problémás, ittas ellátottakat az eredményes rendfenntartás érdekében a „dühöngőben”, vagyis egy különteremben szeparáltan tartják, amíg ki nem józanodnak.

Az idős és egészségi állapotuk miatt fokozott felügyeletre és segítségre szoruló hajléktalanok elhelyezését a likócsi szállón próbálják megoldani, ahol a lakók terápiás tevékenységként önellátással is próbálkoznak (konyhakert, háziállatok és kishaszonállatok tartása), azonban itt több mentális beteg is lakik, akiknek az ápolására nem rendelkeznek megfelelő személyzeti, infrastrukturális és anyagi háttérrel.

A likócsi épületegyüttes több funkciót is ellát, az itt lakók elhelyezése konyhás-fürdőszobás lakóegységekben, több fős szobákban és kisebb, családi szobában (házaspár számára) lehetséges. Az intézmény-komplexum hátrányai közé tartozik viszont, hogy mintegy 2 kilométerre található a várostól, amit csak kismértékben ellensúlyoz, hogy a fél óránként járó busz megáll az épület előtt és – a gyakorlatban járdaként is funkcionál – kerékpárúton is megközelíthető a szálló. Mivel a komplexum eredetileg a régi „szovjet laktanya” üzemyag-tárolójaként, illetve ipari és lakóépületeiként szolgált, az ellátó egységek szerkezeti felépítése és

az épületek alaprajza, valamint azok műszaki állapota miatt az itt élők kulturált elhelyezése esetenként problémát jelent a szociális munkások számára.

A helyszíni vizsgálat során munkatársaim azt is megállapították, hogy az épületek állagának javításán túl igényként merül fel a dolgozók munkakörülményeinek javítása, irodahelyiségük létszámukhoz mért, arányos bővítése, és egy csoportos dolgozói megbeszélések, személyes tanácsadások, esetleg kiscsoportos foglalkozások tartására is alkalmas, kisebb szoba kialakítása, valamint a 24 órás egészségügyi centrum finanszírozhatóságának mielőbbi megoldása.

## **1.2. Kaposvár**

A helyszíni vizsgálatot munkatársaim 2013. február 6-án folytatták Kaposváron ugyancsak a hajléktalan-ellátás helyi sajátosságainak megismerése érdekében. A kaposvári polgármesteri hivatalban az aljegyző asszony arról tájékoztatta a vizsgálatban résztvevőket, hogy a helyi önkormányzatokról szóló többször módosított 1990. évi LXVI. törvény 81. § (1) bekezdésében, és a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény alapján a városi önkormányzat feladat-ellátási szerződést kötött a Magyar Vöröskereszt Somogy Megyei Szervezetével. A Vöröskereszt a szociális alapszolgáltatások körébe tartozó népkonyhai étkeztetés, utcai szociális munka, nappali melegedő, valamint a szakosított ellátás keretében éjjeli menedékhely és hajléktalan átmeneti otthon működtetését biztosítja a kaposvári lakosok részére 2008. január 1-jétől a tulajdonában álló Nyitott Kapu Gondozó Központ intézményben. A feladat ellátásához az önkormányzat anyagi támogatást a Vöröskereszt számára nem biztosít. A helyszíni vizsgálat idején azonban a fenntartó támogatási kérelemmel fordult az önkormányzathoz, amelyről a két szerv között tárgyalások folytak.

A Vöröskereszt a feladat ellátásának módjáról évente beszámol az önkormányzatnak.

### **1.2.1. A kaposvári Nyitott Kapu Hajléktalan Gondozási Központ**

#### *A feladat-ellátási szerződés lényeges pontjai*

A Dél-dunántúli Regionális Államigazgatási Hivatal Szociális és Gyámhivatala által kiállított tanúsítvány szerint a fenntartó határozatlan idejű működési engedéllyel rendelkezik az alábbi engedélyezett szociális szolgáltatások és férőhelyek száma tekintetében: népkonyha 50 adagos, utcai szociális munka, hajléktalan személyek nappali ellátása 100 férőhelyen, éjjeli menedékhely 40 férőhely, átmeneti szállás 10 férőhelyen.

A feladat-ellátási szerződés 6. pontja értelmében a Vöröskereszt az ellátásokat állami normatívából, illetve saját bevételeiből működteti, az önkormányzat a Vöröskereszt részére egyéb anyagi jellegű támogatást nem nyújt.

A szerződésben a Vöröskereszt továbbfoglalkoztatással átvette az önkormányzat által korábban e feladat ellátására működtetett intézményéből az ott foglalkoztatott 7 fő közalkalmazottat és 2 fő munkavállalót.

A szerződés értelmében a Vöröskereszt évente beszámol a megelőző évben végzett feladatellátásról. A 2012-es beszámolóból kitűnik, hogy a Központ 2011-ben összesen 320 hajléktalan személyt látott el, míg az elmúlt négy évben, fennállásuk óta összesen 800 fő ellátásáról gondoskodtak. Az ellátottak számára csekély a munkaerő-piac által kínált munkalehetőség, mindösszesen két főnek volt tartós állása, és 18 főt foglalkoztattak közmunkásként, vagy „fekete” munkásként.

A városban korábban több helyen éltek csoportosan hajléktalanok, mostanra csak két helyen, a Nostra nevű épületben és a Kontrássy utcában tudnak nagyobb csoport letelepedéséről. Az ellátottak korösszetétele egyre fiatalodik, zömben a 35-55 éves korosztályba tartoznak,



akiknek családi konfliktusok, alkohol problémák, válás, a munkahelyük elvesztése, életkörülményeik gyökeres megváltozása miatt nincs lehetőségük a megkapaszkodásra.

A Központ által biztosított szolgáltatások közül kiemelkedik az un. teás járat (4439 adag) és a heti ellátmány (3277) osztása. Ez utóbbi tartós élelmiszereket, konzerveket stb. jelent, egy hétre elegendő mennyiségben. Egyebekben ügyintézés (60 esetben), iratpótlás (20), ezen belül személyi igazolványt, lakcímkártyát (10), szociális segélyhez jutást (6), munkaügyi központban való regisztrációt (6), orvosi ellátását (1195), egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságokat (10), gyógyszer-támogatásokat (Béres csepp 70 doboz), ruhaadományokat (201) biztosítottak a Központ munkatársai.

A fenntartó többször pályázott az utcai szociális munka kiegészítő támogatására (200 e Ft), és szintén pályázati forrásokból biztosítják a hajléktalan emberek egészségügyi ellátását a téli időszakban (628 eFt), valamint a közterületen élők étkeztetését a nappali melegedőben, éjjeli menedékhelyen és közterületen (755 eFt). Továbbá a TÁMOP 5.3.3. számú, a hajléktalan emberek társadalmi és munkaerő-piaci integrációját segítő programja keretében a kaposvári és a nagyatádi hajléktalan intézmények tekintetében 20 hajléktalan személy számára biztosítottak készségfejlesztést és képzést. Ezen felül egyéni fejlesztési terv alapján mentális, foglalkoztathatósági szolgáltatást nyújtanak társadalmi reintegrációjuk érdekében. A program része volt a lakhatási lehetőségek megteremtése és ezek önálló fenntartása is.

A központban 2011 októberétől működik a 9 ágyas női éjjeli menedékhely, ide párokat is befogadnak, de külön éjszakai szállást biztosítanak a számukra.

A központ éves munkáját szemlélteti az alábbi statisztikai kimutatás, amely az egyes hónapok szerint és az igénybe vett ellátási formák szerinti bontásban tartalmazza, hogy hány főt láttak el az intézmény munkatársai.

				Nép konyha	utcai szociális munka		
	éjjeli menedékhely	nappali melegedő	átmeneti szállás	fogyasztott	heti ellátmány	teásjáratokon ellátottak	könyvtár
Január	1 125	3 248	62	860	1 153	751	65
Február	986	2 977	56	740	1 046	690	84
Március	1 006	3 372	62	810	703	742	120
Április	973	3 259	60	750	0	0	87
Május	871	3 272	62	775	0	0	115
Június	776	3 170	57	705	0	0	83
Július	813	3 206	61	670	0	92	97
Augusztus	822	3 213	59	660	0	110	135
Szeptember	712	3 153	60	665	0	0	132
Október	918	3 256	62	775	14	0	150
November	1 196	3 178	60	910	121	1 012	172
December	1 340	3 298	60	1 115	240	1 042	178
<b>Összesen</b>	<b>11 538</b>	<b>38 602</b>	<b>721</b>	<b>9 435</b>	<b>3 277</b>	<b>4 439</b>	<b>1 418</b>
Havi átlag	956,2	3216,3	59,8	773,3	483,7	363,8	92,3

Munkatársaim helyszíni tapasztalatai szerint a Központban ellátott hajléktalanok döntő többségének helyzete kilátástalan, ezért őket az intézmény szolgáltatásai gazdagon kárpótolják a hiátusokért. Az intézményben látottak szerint az ellátottak védik az intézmény berendezését és a környezetét, a lakók között megvalósult egyfajta spontán érdekvédelem.

A Központ szinte folyamatosan nyitva tart, egy rövid délelőtti időszak kivételével, mivel

naponta 8-10 óra között van az általános takarítás és fertőtlenítés az épületben. A lakókkal közösen kialakított napirend értelmében reggel 6-8 óra között történik a tisztálkodás, szobák takarítása, csomagok elhelyezése, az ügyeletes szociális munkással a legfontosabb aktuális teendők megbeszélése. Délelőtt 10 órától 18 óráig tart nyitva a nappali melegedő, ahol rendelkezésre áll tévé, videó, DVD, kártya, újság, sakk, könyvtár és internet használat, illetve ekkor zajlik a tea-tízóraosztás is. 11.30-tól 13 óráig lehetőség van ebédelni a melegítő konyhával ellátott étkezdében, amelyet – munkatársaim tapasztalatai alapján – szívesen igénybe vesznek az érintettek. 18 órától működik az éjjeli menedékhely, kapuzárás 10 órakor van, a villanyoltásra pedig 11 órakor, vagy a közérdeklődésre számot tartó film, vagy futballmérkőzés esetén a műsor befejezésekor kerül sor.

Az intézménybe való felvételt megelőzi a szociális munkással történő beszélgetés, amelyben feltárják a rászorultságot és felmérik az igényelt szolgáltatásokat, amelyeknek az igénybevételét az intézmény vezetője engedélyezi. Ezt követően a Központ szociális munkása elmagyarázza az együttélés szabályait, amelyet a jelentkező aláírásával igazol. Az együttélési nyilatkozat tartalmazza, hogy a szolgáltatások igénybevételének feltétele a személyi adatok igazolása (ezek hiányzása esetén az iratok pótlásában segítséget nyújtanak), illetve szükséges az érvényes tüdőszűrő lelet, illetve közösségre veszélyt jelentő betegségben szenvedő orvosi leletek bemutatása, ez utóbbiak nélkül a szolgáltatások nem vehetőek igénybe. Az intézményben történő elhelyezés ideiglenes jellegű (maximum 12 hónapra szól, amelyet indokolt esetben meg lehet hosszabbítani), ezért állandó lakcímként nem, csak postacímként adható meg. Erre a központ megállapodást köt a beköltözővel, vagyis az intézmény az ellátott számára biztosítja, hogy a hivatalos ügyei intézésére igénybe vehesse az intézmény címét. A megállapodásban azt is meghatározzák, hogy az ellátott a küldeményekért milyen gyakorisággal jelentkezik az intézményben, ahol ennek elmulasztását követő 8. napon a küldeményt a központ visszaküldi a feladónak.

Az intézmény az ellátásokat mosdós, 4-12 fős tisztítható borítású ágyakkal felszerelt, kis fiókos szekrényekkel berendezett szobákban biztosítja, és az esetlegesen éjszaka dolgozó ellátottak számára is biztosított a nappali pihenés az e célra fenntartott pihenő szobában. Külön helyiségekben rendelkezésre áll a fürdő, akadálymentes mosdó, WC, kisétkezőkhez teakonyha, hűtők, ellátottanként zárható lemezszekrények, közösségi helyiségek, amelyek akár oktatási, kiállítási célokra is alkalmasak. Az intézmény 4000 db-os könyvállománnyal felszerelt könyvtárral, internet használati lehetőséggel rendelkezik, és rendszeresen elérhetőek egy szerződés keretében alkalmazott fodrász szolgáltatásai is. Általában napi 3-4 fő ellátott fordul meg a könyvtárban.

Az egészségügyi ellátás keretében a Központ rendelkezik jól felszerelt, teljes jogú házi orvosi körzetként funkcionáló rendelővel, ahol a doktor (volt tüdőgyógyász főorvos), egy asszisztens segítségével látja el az éves szinten hozzáforduló 207 személyt – tavaly 1341 esetben. A helyszíni vizsgálat során a főorvos hangsúlyozta, hogy legnagyobb eredménynek azt tekinti, hogy az elmúlt évben nem fagyott meg senki és a TBC-s betegek valamennyien meggyógyultak, amelyben nagy szerepe van a 3 fős betegszobának, amely lábadozás céljára is igénybe vehető. Az ellátottak egészségi állapotára jellemző a mértéktelen alkoholfogyasztás, a dohányzás, a személyes higiéné hiánya és ezeknek a folyamányai: a krónikus obstruktív légúti betegség (COPD), ami az alsó légutak (vagyis a tüdőn belüli légutak) tartós beszűkülésével jár, idegsorvadás, magas vérnyomás, bőrbetegségek, gombásodás, fekélyek és egyéb fertőzések. Sok páciens esetében az alsó végtagok állapota, illetve a fogazat állapota kritikus, egyre több a súlyos pszichiátriai kezelésre szoruló beteg, akiknek az intézmény csak a saját eszközeivel tud segíteni, amely azonban nem alkalmas az alapbetegség kezelésére. A Központban pszichológus heti

kétszer 2 órában rendel, és a jövőben szeretnék, ha az intézmény fogorvost is tudna alkalmazni. A női lakók részére speciális esetekben kizárólag női segítőt biztosítanak. Mindezekon felül a hitélet gyakorlásában is segítséget nyújtanak.

Az utcai szolgáltatást végző szervezet a fentieken túl a városban élő hajléktalanokról elkészítette az ún. VACOK térképet (térképen ábrázolva, hogy a város mely pontján ki és hol lelhető fel és milyen ellátásra tart igényt). Az ügyfelek 99%-a együttműködik a központ munkatársaival, akik a szolgáltatásokkal „becsábítják” őket az intézménybe. Az együttműködési lehetőségekkel élni nem kívánó, illetve azt visszautasító mintegy 5 főt a krízis időszakban a lehetőségekhez képest ellátják, és írásban nyilatkoztatják őket, hogy nem kívánják igénybe venni a Központ szolgáltatásait.

Az utcai szociális szolgálatnál lehet díjmentesen hálóságot kölcsönözni és a szociális munkások hetente biztosítják az utcán életvitelszerűen tartózkodók részére az ún. heti ellátmányt. Ezt a szolgáltatást az érintettek kérték, mert a város külterületein laknak, és nem érnek be naponta a teás járatokra. A helyszíni vizsgálat idején munkatársaim figyelemmel kísérhették a heti ellátmány-csomagok (tartós élelmiszerek) szétosztásának folyamatát is.

A központ igazgatója gondként hozta fel, hogy a népkonyha üzemeltetése újabb támogatási forrás hiányában ellehetetlenülhet, mivel a működési költség éves szinten 6 millió Ft, amelyből az állami normatíva csupán 2 millió Ft, tehát 4 millió Ft hiánnyal küzdenek. A 6 millió Ft egyébként 252 ellátási napra vetítve 615 Ft-ot biztosít ebédre, míg ha a normatívát veszik alapul, az ebédre csupán 232 Ft jut. Ebben a helyi önkormányzat segítségét kérték, a tárgyalások jelenleg folyamatban vannak, amelyet az aljegyző asszony is megerősített.

Ugyancsak problémát jelent az is, hogy az ellátottak egy-egy napon több intézmény szolgáltatásait is igénybe szeretnék venni, (pl. az egyikben nappali ellátást, a másikban étkezést) azonban a hajléktalan személy után csak egy intézmény jogosult az állami normatíva igénybe vételére, függetlenül attól, hogy a szolgáltatásokat hány intézményben veszik igénybe. Ennek az oka, hogy 2012. július 1-jétől a Nemzeti Erőforrás Minisztérium egy új, TAJ szám alapú nyilvántartási rendszert vezetett be a szociális szolgáltatásokat igénybe vevőkről. Az ún. *KENYSZI rendszerben*<sup>2</sup> – bár ennek jogszabályi alapja kidolgozatlan – egy hajléktalan embernek naponta csak egy nappali melegedő ellátását lehet rögzíteni, így a további ellátásokat (pl. étkezést, vagy egészségügyi ellátást egy másik intézményben vesz igénybe a kliens) nem finanszírozza a rendszer. Mivel a nappali melegedők forgalmuk alapján kapnak finanszírozást, egyelőre nem világos, hogy a KENYSZI rendszerben való ütközéseknek lesznek-e anyagi következményei ezen intézmények számára.

A gyakorlati tapasztalat szerint az új nyilvántartó rendszer bevezetésének következménye az, hogy az otthontalan emberek között elterjedt az a téves információ, hogy egy napon csak egy nappali melegedő igénybe vételére jogosultak. Így a rászorulóknak jelentős része elkezdte mérlegelni, hogy milyen szolgáltatást vesz igénybe, illetve az eltérő ellátásokat nyújtó intézménytípusok számára sem egyértelmű, hogy milyen feltételek esetén fogadhatják a hozzájuk forduló ügyfeleket úgy, hogy az ne járjon finanszírozási és adminisztratív problémával egyik fél számára sem.

### **1.3. Budapest**

A fővárosi főjegyző kifejtette, hogy a Fővárosi Önkormányzat a hajléktalanok számára nyújtott szolgáltatások országos terhének legnagyobb arányát viseli, mivel a kapacitás több mint felét biztosítja Budapesten. Erre azért van szükség, mert a rendelkezésünkre álló adatok szerint a 20-25 ezer főre becsült hajléktalanok közel fele a fővárosban él.

A fővárosi önkormányzat működteti továbbá az ország legnagyobb hajléktalan-ellátó

intézményét, a Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményeit (BMSZKI), amely 18 telephelyen, mintegy 400 alkalmazottal biztosítja a szolgáltatási formák mindegyikét.

*Szociális ellátás* címén a fővárosi önkormányzat átmeneti szállást, éjjeli menedékhelyet, nappali melegedőt és utcai gondozó szolgálatot működtet. Az átmeneti szállást igénylő hajléktalan személyek számára 11 telephelyen, 1534 férőhelyet biztosítanak, itt éjszakai pihenésre, tisztálkodásra, ételek megmelegítésére és elfogyasztására, valamint közösségi és egészségügyi helyiségek igénybe vételére van lehetőség. Az átmeneti szállásokon az intézmény biztosítja az ágyneműt, a tisztálkodáshoz szükséges textíliát, a személyes ruházat tisztításához szükséges feltételeket, valamint a férőhelyeket igénybe vevők számára a használati tárgyaik biztonságos megőrzéséről is gondoskodnak.

A fővárosban 5 éjjeli menedékhelyet 633 férőhellyel üzemeltet az önkormányzat. Az átmeneti szállással összehasonlítva azonban ezeken a szállásokon csak este 18 órától reggel 8 óráig lehet tartózkodni, és ágyneműt sem tudnak biztosítani.

Fővárosi fenntartású nappali melegedő 7 telephelyen üzemel, összesen 836 férőhellyel. Ezek az intézmények reggel 9-től 18 óráig tartanak nyitva, ez idő alatt lehetőségük van a hajléktalanoknak tisztálkodni, kimoshatják és megszáráthatják a ruháikat, ételt melegíthetnek. A nappali melegedők a szociális ügyintézés és a mentális ellátás, valamint az étkeztetés, a ruhapótlás helyszínét is jelentik, ahol igény szerint postacímet és csomagmegőrzést is biztosítanak. Mindezeket túl a BMSZKI 6 telephelyen 368 fő számára a téli időszakban ún. időszakos férőhelyet is működtet, így fővárosi szinten összesen 3371 fedél nélküli személynek biztosított a szociális ellátás.

A fővárosi önkormányzat által finanszírozott három utcai gondozó szolgálat tevékenységébe tartozik a közterületeken élő személyek felkutatása, szükség esetén a megfelelő intézménybe juttatása, de segítséget nyújtanak az ügyintézésben is a hozzájuk fordulóknak.

*Egészségügyi ellátásként* a BMSZKI a hajléktalan-ellátás tevékenységének integrált részeként egészségügyi járóbeteg szakellátást és fekvőbeteg szakellátást nyújt két intézményben. A XIII. kerület Szabolcs utca 33-35. szám alatti létesítményben 50 fős krónikus belgyógyászati osztály fogadja a fekvőbeteg-szakellátásra szorulókat, 23 fő számára pedig az ápolási osztályon tudnak elhelyezést biztosítani. Az intézmény háziorvosi rendelést és 24 órás egészségügyi centrumot, valamint mozgó orvosi szolgálatot is befogad.

A VIII. kerület Kőbányai út 22. szám alatti intézményben működik a hajléktalanok általános járóbeteg-szakellátása, itt rendelkezésre áll a bőrgyógyászati, pszichiátriai és neurológiai szakrendelés.

A főjegyző válaszában kiemelte, hogy a nappali ellátások tekintetében jelentős gondot okoz a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal által működtetett ún. KENYSZI nyilvántartás, mivel ez a rendszer nem engedi, hogy a rászoruló egy napon két nappali melegedő szolgáltatását is igénybe vegyék. Ez azt jelenti, hogy ha például valaki az egyik melegedőben reggel kimossa a ruháit, a nap hátralevő részében elküldhetik a másik melegedőből, ahova például étkezni, vagy álláskeresés miatt szeretne menni. Ez a helyzet azt eredményezi, hogy a hajléktalanok egy napon gyakran csak egy – általában az étkezésüket is biztosító – nappali ellátást vesznek igénybe, és egyébként a közterületeken tartózkodnak.

A bentlakásos ellátások esetében a legnagyobb gondot a szállásnyújtáshoz kötelezően nem kapcsolódó szolgáltatási elemek hiánya okozza. Általános probléma, hogy az átmeneti elhelyezésnek, tehát az átmeneti szállásnak és az éjjeli menedékhelynek nem része az étkeztetés, miközben a lakók jövedelmi helyzetük vagy állapotuk miatt csak részben képesek önmaguk fizikai ellátására.

Gondot jelent a hajléktalan családok esetében a gyermekjóléti alapellátás keretébe tartozó

családok átmeneti otthona intézményi kategóriában érzékelhető nagy kapacitáshiány (3 telephelyen 94 férőhely), illetve ennek következtében a reménytelenül hosszú várólista. A főjegyző által rendelkezésemre bocsátott adatokból kitűnik, hogy a fővárosi önkormányzat (BMSZKI által biztosított) szolgáltatásaira rendkívül nagy igény mutatkozik.

A 2012 évi és 2013. januári forgalmi adatok a BMSZKI intézményeiben:

	Átmeneti elhelyezés (átmeneti szállás és éjjeli menedékhely)		Nappali melegedők		Családok átmeneti otthona	
	2012	2013. I.	2012.	2013. I.	2012.	2013. I.
Kapacitás (Férőhely/nap)	2421	2421	836	836	94	94
Éves forgalom, a nyitvatartási napokon rendelkezésre álló férőhelyek száma (ún. max. vendégéjszaka)	795.350	75.051	231.795	23.386	34.404	2904
Átlagos kihasználtság	89,76%	89,56%	Nincs pontos adat	Nincs pontos adat	93,36%	93,36 %

A főjegyző arról is tájékoztatott, hogy 2012-ben a BMSZKI részére az ellátási feladatokkal összefüggő költségek fedezésére 2.706.171 eFt-ot biztosított a fővárosi önkormányzat, 2013-ban pedig a fővárosi hajléktalan személyek ellátására 277.565 eFt összegben határozza meg a kötelező feladatain kívül eső, önként vállalt feladatait. A fővárosi önkormányzat mindezeket túl 2012-ben összesen 434.675 eFt összegben rendelt további forrásokat a hajléktalan személyek fővárosi ellátására, amelyből 97.440 eFt-ot a Magyar Máltai Szeretetszolgálat, 179.444 eFt-ot a Menhely Alapítvány, 157.791 eFt-ot pedig a Budapest Esély Nonprofit Kft. kapott. További – a BMSZKI 2012. évi költségvetésében nem szereplő – kiadást jelent a Fűtött utca program, amelyhez az önkormányzat 410.889 eFt önrészt biztosított.

Végezetül a főjegyző hangsúlyozta, hogy a fővárosi hajléktalan-ellátásban az utóbbi években kapacitásbővítés és minőség-fejlesztés történt, aminek eredményeként Budapesten jelenleg több mint ötezer férőhelyen biztosított ellátás a hajléktalan személyek számára. A főjegyző hangsúlyozta továbbá azt is, hogy a Fűtött utca program keretében 2011-2012-ben a Fővárosi Önkormányzat 354 millió Ft-os feladat-átvállalásával, a Belügyminisztérium 500 millió Ft-os támogatásával és az EMMI közreműködésével a fővárosi szállásnyújtó kapacitás 697 férőhellyel növekedett. A négy új telephelyen (I. Feszty Á. u., IV. Váci út 102., IX. Aszódi út 18., XIII. Szabolcs u. 33-35.) kapacitásnövelő beruházásokat végeztek, és az új ellátóhelyek is teljes kapacitással működnek.

A hajléktalanok foglalkoztatásával összefüggésben a főjegyző arról tájékoztatott, hogy a hajléktalanok korszerű szemléletű ellátása megkívánja a foglalkoztatási lehetőségek számának és területeinek növelését. A munkába segítséget esetükben a fővárosi önkormányzat gazdasági társasága, a Budapest Esély Nonprofit Kft. útján próbálják megoldani. A BMSZKI a munkaképesség mentális fejlesztésében nyújt segítséget, a munkalehetőségek koordinálásában (jellemzően közfoglalkoztatás) pedig a Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt. illetékes. 2012-ben átlagosan 100-140 fő számára biztosítottak közfoglalkoztatási férőhelyet, az alkalmazottak a parkok, közterületek és a strandok tisztán tartásában működtek közre. Nem a közfoglalkoztatás keretében ugyan, de mintegy 100 új munkahely létesült a fővárosi közüzemi vállalatoknál is, amelyek 153 hajléktalan személyt alkalmaznak napi 6-8 órában.

A főjegyző által rendelkezésemre bocsátott dokumentumokból az is kitűnik, hogy a hajléktalan személyek fővárosi ellátásnak jogszabályi alapja a szakmai jogszabályokon túl a fővárosi közgyűlés által elfogadott Fővárosi Hajléktalan-ellátási Konceptió, amely alapján a fővárosi ellátási feladatok összehangolására és ellátására a főváros támogatási keretszerződést

kötött a Menhely Alapítvánnyal és a Magyar Máltai Szeretetszolgálattal. A támogatási szerződés keretében kapott támogatás felhasználására a Menhely Alapítvány és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat konzorciumi megállapodást kötött az együttműködést vállaló, fővárosi ellátásban tevékenyen részt vállaló szervezetekkel, így a Léthatáron Alapítvánnyal, a Rész Alapítvánnyal, a Magyar Vöröskereszt Budapesti Szervezetével, a Fiatalok Önségítő Egyesületével, a Hajléktalanok Közalapítvánnyal, a Menedék Alapítvánnyal, a Tiszta Forrás Alapítvánnyal, valamint a Twist Olivér Alapítvánnyal. A Fővárosi Hajléktalan-ellátási Kon koncepció alapján a támogatási szerződést a tárgyévi beszámoló elfogadását követően évente megújítják, illetve szükség szerint módosítják.

*Budapest Főváros Kormányhivatala* a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szakigazgatási szervekkel egyeztetve szintén részletesen tájékoztatott a fővárosi hajléktalan-ellátással összefüggő tapasztalatairól és intézkedéseiről.

A hajléktalanok egészségügyi ellátását érintően a Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szerve arról tájékoztatott, hogy a téli rendkívüli időjárási viszonyokra való felkészülés jegyében 2012. december első hetében a népegészségügyi hatóság kerületi és kistérségi intézetei illetékességi területükön elvégezték a hajléktalan ellátó helyek (éjjeli menedékhelyek, krízis- és átmeneti szállások, nappali melegedők, stb.) hajléktalanok befogadására vonatkozó közegészségügyi-járványügyi alkalmasságának vizsgálatát. A főváros területén 63 hajléktalan ellátó hely közegészségügyi ellenőrzése történt meg, hatósági intézkedésre nem került sor. A hivatal megállapította, hogy a hajléktalanok befogadásához szükséges tárgyi feltételeket az intézményekben biztosították - a lentebb jelzett, tetvesség elleni védekezés körülményeire tett megjegyzések figyelembe vételével. A létesítményekben a szükséges felújítási, festési munkákat általában elvégezték, azonban van igen rossz műszaki állapotban lévő épület is, amely évek óta felújításra vár (1105 Budapest, Előd u. 9.).

Az ellátottak számára a létesítmények egy részében az egészségügyi ellátás helyben – pl. mozgó orvosi ellátás keretében – biztosított, ilyen lehetőség hiányában pedig a megfelelő krízisközpontokba irányítják őket. Az MMSZ által fenntartott, az I. ker. Bem rakparton lévő Hajléktalan otthonban (16 ágy), illetve a BMSZKI Dózsa György úti Lábadozójában (73 ágy) fekvőbeteg ellátás is történik.

A 2012. évben a Kormányhivatal szakfelügyelője a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet 4. számú mellékletében meghatározottak szerint 22 hajléktalan ellátó helyen végzett komplex ellenőrzést a tetvesség elleni védekezés gyakorlatával összefüggésben (tetvességi vizsgálat, személykezelés, tetűirtószer-ellátottság, ruhatetvesség esetén a tetves ruházat sorsa, illetve ruhacsere biztosítása, nyilvántartás). A helyszínen az ellenőrzésen túl a Kormányhivatal munkatársai szaktanácsot is adtak a kezelések hatékony elvégzése érdekében.

Az ellenőrzések tapasztalatai szerint az Országos Epidemiológiai Központ által évközben kiadott, „A tetvesség elleni védekezésről” szóló 3. módszertani levélben előírt tetvességi vizsgálatok végzéséhez és a kezelésekhöz az ellátó helyek sem arra szolgáló helyiséggel, sem megfelelően képzett személyzettel nincsenek felkészülve, és a személyi és tárgyi feltételek kizárólag csak az egészségügyi ellátást is nyújtó intézményekben adtak. Az év végére a tetűirtószereket beszerezték, de tetvességi szűrést nem, csak kezelést végeznek az intézményekben. A 22 ellenőrzött egységben a csótány fertőzöttség elleni védekezés gyakorlatának, és dokumentációjának ellenőrzése is megtörtént.

A kérdéshez kapcsolódóan a *Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala* is összefoglalta a hajléktalanok ellátását biztosító fővárosi intézményhálózatot érintő tapasztalatait.

A Szociális és Gyámhivatal megerősítette, hogy a nappali melegedők a – főjegyző által is

összefoglalt – szolgáltatásokat biztosítják. Bár valamennyi intézményben van lehetőség a vonatkozó jogszabály által előírt szolgáltatásokra, azaz melegedésre, ételmelegítésre, tisztálkodásra, a ruházat tisztítására és szociális ügyintézésre, az intézmények az általuk nyújtott szolgáltatások vonatkozásában differenciálódnak. Van olyan intézmény, amelyet elsősorban tisztálkodási célból, míg mást a szociális ügyintézés céljából keresik fel az ellátottak. Némi élelmiszert minden nappali melegedőben igyekeznek biztosítani, mivel az intézményekben azt tapasztalják, ha étkeztetést nem nyújtanak, akkor az ellátottak nem látogatják a melegedőt. Problémát jelent az is, hogy a mentálhigiénés vagy kulturális szolgáltatások működtetése étkeztetés nélkül érdektelenséget eredményezett. A szolgáltatások színvonala viszont intézményenként eltérő, továbbá az intézményekben biztosított étkeztetés kialakított egy olyan gyakorlatot, hogy a fővárosban élő hajléktalanok ugyanazon a napon több nappali intézmény szolgáltatásait is igénybe veszik, gyakorlatilag végiglátogatják a számukra elérhető nappali melegedőket. Ez feltételezhetően speciális fővárosi sajátosság, mivel a nappali melegedők száma és kapacitása ezt lehetővé teszi. A nappali melegedőkben az engedélyezett összes férőhelyek száma: 2811 fő, de a napi forgalom a fent említett jelenség miatt az engedélyezett férőhelyek számát meghaladhatja.

A hajléktalanok bentlakásos intézményei vonatkozásában a Kormányhivatal megállapította, hogy a jogszabály által előírt minimum feltételekkel az intézmények nagy része rendelkezik, de az 1999. előtt engedélyezett intézmények egy része az előírt tárgyi feltételeket nem tudja a jogszabályoknak megfelelően biztosítani. Ilyen hiányosság pl. az előírt egy főre eső négyzetméter megléte, az akadálymentesség stb. Ellátási érdekből ugyanakkor ezek az intézmények is rendelkeznek működési engedéllyel. A kormányhivatali vizsgálatok azt is feltárták, hogy az utóbbi években engedélyezett intézményekben jellemzően *csökkent az egy szobában elhelyezett ágyak száma, és a fenntartók törekednek arra, hogy az ellátottak kevésbé zsúfoltan kerüljenek elhelyezésre*, annak ellenére, hogy a vonatkozó jogszabályok megengedik a téli időszakban a 15 fő számára kialakított férőhelyeken a 20 fő elhelyezését is. Az új intézményekben már próbálnak olyan férőhelyeket kialakítani, ahol párok elhelyezésére is van lehetőség, sőt van, ahol a háziállatok kennelben történő elhelyezése is megoldható. Egyelőre azonban még mindig kevés az ilyen intézmények száma, pedig sok utcán élőt ez tart vissza attól, hogy igénybe vegye a szolgáltatásokat. Zárható szekrényt minden ellátottnak biztosítanak, így a személyes tárgyak elhelyezése megoldható minden intézményben.

*A fővárosi hajléktalan-ellátás hiányosságaként értékelhető, hogy tartós bentlakásos intézményeket (hajléktalan személyek rehabilitációs intézménye, hajléktalanok otthona) nagyon kevés fenntartó működtet, mivel ezeknek az intézménytípusoknak a finanszírozása kedvezőtlenebb az átmeneti hajléktalan elhelyezéshez mérve, ugyanakkor a jogszabályokban előírt, biztosítandó feltételek lényegesen költségesebbek és szigorúbbak.* Az ellátottak sem rendelkeznek megfelelő jövedelemmel, így a fenntartók a személyi térítési díjából nem tudják pótolni a működtetés költségeit, igény azonban lenne ezen intézmény-típusokra, különösen az idősebb, önálló életvitelre már kevésbé képes, ápolási szükséglettel rendelkező hajléktalanok esetében. Ezért is fontos lenne a speciálisan a hajléktalanok szükségletéhez igazított tartós bentlakásos intézményi férőhelyek működtetése a fővárosban. A Kormányhivatal statisztikája szerint az összes engedélyezett hajléktalan bentlakásos férőhely Budapesten jelenleg 5170 fő, de 2012-ben új hajléktalan ellátást biztosító intézmények kerültek engedélyezésre: Budapest Főváros Önkormányzata fenntartásában 300 állandó és 82 fős időszakos férőhely, és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat fenntartásában hajléktalanok 40 fős átmeneti férőhelye. A Kormányhivatal arról is tájékoztatott, hogy jelenleg folyamatban van Budapest Főváros Önkormányzata által fenntartott Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményeiben további 231 bentlakásos férőhely

engedélyezése.

További, hajléktalanok számára biztosított alapszolgáltatásként értékelhető, hogy Budapesten 6 népkonyha működik, az utcai szociális szolgálatok finanszírozása pedig 2011. óta pályázati úton történik. 2012-ben Budapesten 28 szolgálat részesült támogatásban, közülük a legtöbb hajléktalanok számára fenntartott férőhelyet, és szolgáltatást az alábbi fenntartók működtetik: Budapest Főváros Önkormányzata, Magyar Máltai Szeretetszolgálat, Baptista Szeretetszolgálat, Magyar Vöröskereszt Fővárosi Szervezete, Menhely Alapítvány.

A Budapest Főváros Főjegyzője hatáskörében eljáró hajléktalan ügyintézés (aktív korúak ellátásával, átmeneti segíteyzéssel kapcsolatos adminisztráció) ügyfélfogadása a 1087 Budapest, Könyves Kálmán krt. 84. szám alatti intézményben történik. Az ügyfélfogadást végző munkatársak kapacitása korlátozott, ami azt jelenti, hogy sorszám alkalmazásával napi 100 kérelmezőt képesek fogadni. Az ügyfelektől érkező bejelentések szerint arra is van példa, hogy bár hajnal óta várakozik az ügyfél a sorszáért, mégsem jut neki. Több (2-3) nap is eltelhet így, mire eredménnyel jár, és a sorszám birtokában az átlagos várakozási idő 4-6 órát tesz ki. Sorszám nélkül nem engednek az épületbe ügyfelet. A tényleges ügyfélfogadás helye elektronikus hívórendszerrel közelíthető meg (ablakos fogadó pultok). Három, e célra kialakított munkahely van, amelyek közül – részben a tárgyi körülmények, részben a személyi feltételek folytán – két ablak működik. Az ugyancsak a folyosóról megközelíthető irodák és az ügyfélfogadás belső terei zártak. Érdemi ügyintézésre egy, öt személy elhelyezését szolgáló irodahelyiség, és a fent már említett fogadó pultok belső tere szolgál.

Az ügyintézők közül 2 fő végzi a hajléktalan személyek átmeneti segíteyzését. Ebben az – önkormányzati hatáskörbe tartozó – ügykörben a munkát úgy kell végezni, hogy a félfogadás alkalmával a döntés teljes előkészítését meg kell oldani, közölve a jogosulttal a támogatás kifizetésének időpontját is, vagyis a félfogadás alkalmával döntéshozatalig menő teljes ügyintézését kell megvalósítani. Ugyanezek a munkatársak látják el a főjegyzői hatáskörbe tartozó rendszeres segíteyek iránti kérelmek befogadását is<sup>3</sup>.

A főjegyzői hatáskörbe tartozó aktív korúak ellátásával kapcsolatos teendőket további három ügyintéző látja el. Az iroda munkatársai, túl az aktív korúak ellátására való jogosultság megállapításán – fővárosi illetékesség alapján – havonta több mint ezer jogosult ügyében gondoskodnak a havi ellátásról. További feladatuk – a főjegyző országos illetékességére figyelemmel – a más települések jegyzői által hajléktalan személyek részére megállapított pénzellátás folyósítása.

*Mindez azt jelenti, hogy az ellátottak számához képest alacsony létszámban alkalmazott ügyintézők terhelése rendkívül magas, és a munkavégzésüket tovább nehezíti az a tény, hogy gyakran súlyos személyes válsághelyzetben levő ügyfelek számára kell komplex – esetenként a hatósági igazgatási tevékenységen túlmutató – esetkezelést végezniük.*

Vizsgálatom során új és speciális helyzetű hajléktalan-ellátó intézményekkel és – hatékony – alternatív önkormányzati stratégiákkal is szembesültem, amelyek pozitív példát jelentenek a fővárosi hajléktalan-ellátás gyakorlatában.

Jó példaként értékelhető az a tény, hogy Budapest Főváros VIII. kerülete 13-14 millió forintot különített el az ún. életmentő pontnak nevezett katonai sátor üzembe helyezésére, amelyet egy (télen) használaton kívüli önkormányzati tulajdonban levő sportpályán, a Dankó u. 18. szám alatt állítottak fel, és amelyet munkatársaim személyesen is felkerestek. A 2012. december 20-ára felállított, aznap megnyitott sátor fűtött, ún. alacsony küszöbű ellátást biztosító hely, vagyis a betérőktől nem kérnek tüdőszűrő igazolást, ugyanakkor fekhelyet sem nyújt, csak védőitalt (teát) kapnak a rászorulóknak, akik önkéntes regisztráció után melegekedhetnek itt este nyolc és reggel 6 óra között.



A sátorban próbálják elhelyezni a krízisidőszakban azokat is, akik az utcai szociális munkások, a közterület-felügyelők és a diszpécsterszolgálat erőfeszítései ellenére sem kívánják igénybe venni egyetlen ellátó-intézmények szálláshelyeit, szolgáltatásait; eddigi tapasztalataik szerint napi 30-40 fő veszi igénybe a sátor adta melegedési lehetőséget. A beengedést koordináló és a sátor rendjére felügyelő biztonsági őroket szociális munkások készítették fel e speciális feladatuk ellátására. A sátor előterében tiszta víz és hetente ürítésre kerülő, külön férfi és női mobil WC áll a betérők rendelkezésére, a beltéri berendezés sörpadokból és a meleget adó gázrózsákból áll. A túlélőpontról és a kerületben *fedél nélkül* vagy *fűtetlen lakásban élők* számára igénybe vehető segítségről az önkormányzat 40.000 példányban készített szórólapon tájékoztatta a lakosságot.

A *LÉLEK programot* is a VIII. kerület fontos és eredményes hajléktalan-reintegrációs projektjeként tartja számon az önkormányzat, mivel folyamatosan helyezik ki az ún. LÉLEK-házból önkormányzati szolgálati bérleményekbe azokat a programban részt vett volt hajléktalanokat, akik munkát találnak és képesek arra, hogy az önkormányzattal együtt működve gondoskodjanak a mindennapi szükségleteikről.

A Menhely Alapítvánnyal, a BMSZKI-val és az Oltalom Karitatív Egyesülettel hosszabb ideje fennálló kapcsolatok mellett – elsősorban a LÉLEK-programban való közreműködésre szóló – együttműködési szerződést kötött az önkormányzat a baptista Szeretetszolgálattal, valamint az Üdvhadsereg nevű szervezettel.

A VIII. kerületi vezetés arra is törekszik, hogy a munkaképes hajléktalanokat az önkormányzat gazdasági társaságaiban foglalkoztassa, és igyekeznek feltérképezni a lakás nélkül élők családi viszonyait, kapcsolatrendszerét is annak érdekében, hogy ha megoldható, a hajléknélkülieket ne intézményi keretek között helyezték el. E tekintetben évek óta változatlanul jelentős probléma, hogy a kerületben található a budapesti hajléktalan-ellátó intézmények nagy része, így az itt megforduló, ellátásba kerülő személyek nem kizárólag fővárosi lakosok, hanem jelentős részük más településekről érkezett Budapestre.

A hajléktalan-ellátórendszer aktuális helyzetének, krízisidőszaki működtetésének feltérképezése céljából végzett helyszíni vizsgálatok keretében munkatársaim ellátogattak a legújabb, idén télen átadott, Szabolcs utcai egészségügyi ellátó-intézménybe is.

A Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei (BMSZKI) kezelésében, gondozásában átalakított és működtetett *Szabolcs utcai épületegyüttes – elsősorban idős, és/vagy beteg, lábadozó, hajléktalan emberek átmeneti szállójaként, illetve nonstop egészségügyi centrumként funkcionál a továbbiakban.* A 345 millió forintból megújult épületben 50 ágyas krónikus belgyógyászati és 23 ágyas ápolási osztály, valamint 20 ágyas lábadozó részleg kapott helyet, és ott működik a továbbiakban a hajléktalanok háziorvosi ellátását biztosító centrum. Külön részleget alakítottak ki továbbá az idős hajléktalanok számára is, továbbá egy hospice részlegnek is akadt hely. *Az intézmény igazgatója arról számolt be, hogy a 173 helyiségből álló épületet a fővárosi önkormányzat határozatlan időre bérlő a Magyar Nemzeti Vagyonkezelőtől, a szerződést pedig nyolc évig nem lehet felmondani, ami stabilitást ad. Kitért arra is, hogy a Szabolcs utcába költöző egységek korábbi ingatlanjait éjjeli és krízismenedékhelyként hasznosítják a továbbiakban. Az intézményt személyesen is felkereső munkatársaim pozitív példaként értékelték, 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.*

***Az utcai szociális gondozó-szolgálatok tapasztalatai***

Vizsgálatom során nemcsak a hatóságok által nyújtott információk feldolgozására törekedtem, hanem megkerestem a fővárosi hajléktalan-ellátásban részt vevő civil szervezeteket is és részletes tájékoztatást kértem a tapasztalataikra vonatkozóan.

Az *Oltalom Karitatív Egyesület* válaszában arról tájékoztatott, hogy az Egyesület 1989-es megalakulása óta a társadalom perifériájára jutott rászoruló emberek, anyagi, természetbeni és lelki támogatását végzik, tevékenységük jelentős része a hajléktalan ellátásról szól, melynek kialakításában az ellátórendszer egymásra épülését tartják fontosnak, így tevékenységük alapszolgáltatásra és szakosított ellátásra egyaránt kiterjed. Ennek megfelelően végeznek utcai szociális munkát (naponta 30-50 fő részére nyújtanak segítséget), üzemeltetnek nappali melegedőt, népkonyhát, éjszakai menhelyeket, férfi és női átmeneti szállókat.

Éjjeli menedékhelyeken 2 telephelyen 200 fő részére, téli krízis időszakban 270 fő részére nyújtanak szállást, nappali melegedőkben két telephelyen 280-300 fő fordul meg naponta, átmeneti szállójukat 50 férfi és 64 nő veheti igénybe, de 28 fő részére családok átmeneti otthonában is tudnak szállást biztosítani. A népkonyhán naponta 150 adag ebédet szolgálnak fel.

Az Egyesület többféle ellátást biztosít a rászorulóknak. A „Fűtött utca” elnevezésű éjjeli menedékhely és nappali melegedő télen krízis helyekkel, egész évben folyamatos működésével egészíti ki a hajléktalan személyek érdekében létrejött szociális és egészségügyi szolgáltatást. Az éjjeli menedékhely az átmeneti szállásról kiszoruló, vagy döntően az utcán, közterületeken élő hajléktalan emberek részére életmentő szolgáltatásokat biztosít, azonnali igénybevételre ad lehetőséget. Célja a hajléktalan személyek részére krízishelyzetben azonnali segítségnyújtás. A szinte egész napos nyitva tartás (kivéve reggel 6-7-ig a takarítás, fertőtlenítés időpontja, illetve a déli órákban, a népkonyha nyitvatartási idejében) mellett, nyitottan, közvetlenül bármikor lehetőséget biztosít a szolgáltatások igénybevételére. Az Oltalom Egyesület egyéb szociális és egészségügyi szolgáltatásai egy időben az éjjeli menedékhellyel igénybe vehetők (információs szolgálat, mosoda, 24 órás orvosi ügyelet, tea, pékáru – lehetőségeik szerint – konzerv, vitaminosztás). Az éjjeli menedékhelyen belül lábadozó is működik, a kórházból kikerült, vagy kórházi kezelésre váró, illetve a nem krónikus betegséggel küzdők részére, akik közül a folyamatos ápolást és orvosi segítséget igénylők az Oltalom Kórház és Orvosi Rendelő szolgáltatásait vehetik igénybe. A nappali melegedőt igénybe veheti bárki, aki a főváros területén nappali szolgáltatásokat (tisztálkodás, pihenés, ruhamosás, ételmelegítés, szabadidős programok, alapvető egészségügyi ellátás, tanácsadás) igényel. Az utcáról élőködőkkel fertőzötten érkezők magas aránya miatt, az ügyeletes szociális munkások napi rendszerességgel végeznek tisztasági vizsgálatokat és fertőtlenítő kezeléseket, illetve végeznek egészségügyi/szépészeti okból történő hajnyírást.

Az Egyesület tapasztalatai szerint a hajléktalanok között a legnehezebb helyzetben a rendszeres gondozást igénylő idősek, megváltozott munkaképességűek és az egyre nagyobb számban az utcára kerülő pszichiátriai betegek vannak. Az egészségügyi rendszerben történt változások miatt egyre több pszichiátriai beteg keresi fel intézményt. Ezeket az embereket az Oltalom kórház orvosainak segítségével próbálják meg megfelelő szakellátásba juttatni. Tapasztalható az is, hogy az ellátottak között egyre több olyan házaspár, tartós élettársi kapcsolatban élő jelenik meg, akik a szakosított ellátást nem kívánják, vagy nem tudják – az ellátórendszer hiányosságai miatt – igénybe venni. Jelentős az a tény is, hogy növekszik az olyan családok száma a hajléktalan ellátásban, ahol a gyermek már nagykorú, a szülővel való közös elhelyezésük szinte megoldhatatlan, főleg abban az esetben, ha különböző neműekről van szó. E probléma kezelése céljából évek óta folyamatosan működik az intézményükben az albérlet támogatási program, amellyel azokat a klienseinket próbálják segíteni, akik eljutottak arra a szintre, hogy önálló lakhatási státuszt alakítsanak ki.

Az Egyesület a hajléktalan emberek egészségügyi ellátásában is szerepet vállal. Az Oltalom Kórházon belül az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) által finanszírozott háziorvosi rendelő, valamint bőrgyógyászati szakrendelés, illetve 20 db krónikus osztályos ágy és 20 db ápolási ágy, továbbá OEP-finanszírozás nélkül, saját forrásból 10 ágy és fogászati szakrendelés működik. 24 órás hajléktalanellátó regionális centrumként, folyamatos (nonstop) ellátást nyújtanak a hajléktalanoknak, akiket a nap bármely szakában hozhatnak az utcai szolgálatok, a mentőszolgálat, illetve rosszullét esetén a kliensek saját maguk is kérik ellátásukat. Ez az ellátás különbözik az átlagos alapellátástól; részben az időnként alacsonyabb igények miatt (pillanatnyi segítség), részben a lábadozási nehézségek miatt, részben az előforduló betegségek arányában, illetve. Jellemzően az elesettebbek jelennek meg a rendelésen, elhanyagolt külsővel, elhanyagolt, krónikussá vált bőrbetegségekkel. Általában is később fordulnak orvoshoz, nem tudják betartani a kapott utasításokat; ezek súlyosabb kórformákat, gyorsabb progressziót eredményeznek. Jellemző még a mentális és szociális adaptív képességek eleve meglévő vagy szerzett csökkenése.

Hajléktalan személyek egészségügyi ellátása a 2012-es év tükrében:

- járóbeteg-rendelés forgalma: megközelítőleg 6000 fő,
- fogászati ellátást 543-an vették igénybe,
- bőrgyógyászati szakrendelésen 1921 esetet regisztráltak,
- kórházi ellátásban 379 fő részesült,
- pszichiátriai részlegen 67 főt kezeltek.

A kórházi részen elsősorban súlyosabb krónikus betegségek, állapotok ellátása történik, pl. amputáció utáni állapotok, súlyos lábszárfekélyek, agyi történések. 21 ágyon pszichiátriai betegek rehabilitációját végzik, pszichiáter és pszichológus segítségével. Tevékenységi körükben a menekült személyek támogatása, segítése is beletartozik és az elmúlt évben 29 fő külföldi személynek nyújtottak ellátást<sup>4</sup>.

Az Egyesület 2012. január 1. és 2013. január 31-e közötti időszakra vonatkozóan az alábbi szolgáltatási adatokat összegezte. Az éjjeli menedékhelyen a Dankó u. 9. szám alatti épületünkben 46 090 alkalommal nyújtottak szállást; a nappali ellátásban a Dankó u. 9. szám alatti épületünkben 59 550 főt regisztráltak. A népkonyhán 59 550 adag ebédet osztottak ki, a férfi átmeneti szálló hagyományos és rehabilitációs részlegét összesen 18 300 alkalommal vették igénybe; mely teljes kihasználtságot jelent. A szociális munkások segítségével a Dankó u. 9. szám alatti épületben mintegy 930 esetben több mint 500 fő, a kórházban több mint 200 fő vette igénybe; az utcai szociális munkások összesen 937 fő hajléktalan személlyel, 256 fővel rendszeres kapcsolatot tartottak fenn, 11 288 fő részére egyszeri segítségnyújtás történt. A „Fűtött Utca” éjjeli menedékhelyén 48 220 alkalommal biztosítottak szállást, a nappali ellátásban 53 595 főt regisztráltak és 658 fő részére nyújtottak szociális és mentálhigiénés segítséget, összesen 1 319 alkalommal. A női átmeneti szállón 129 főt láttak el, a családok átmeneti otthonában pedig 25 anya és 44 gyermek vette igénybe a szolgáltatást.

Az Egyesület működése során többféle pénzügyi forrásból gazdálkodik. Az Oltalom Karitatív Egyesület és a Fővárosi Önkormányzat között 1997. januárban létrejött (majd többször módosított) közszolgáltatási szerződések alapján a főváros kiegészítő támogatást nyújtott a szervezet által működtetett átmeneti és egészségügyi ellátások egy részéhez, a mindenkori normatíva 30%-ával kiegészítve a működésüket. A szerződések 2011. november 30-i hatállyal a főváros részéről felmondásra kerültek. 2004. július 1-jétől a Belváros Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzatával létrejött ellátási szerződés keretében az Oltalom Karitatív Egyesület vállalta, hogy az V. kerületben tartózkodó, vagy ott tartózkodási hellyel, vagy lakcímmel rendelkező 30 fő hajléktalan személyek utcai gondozását, nappali és éjszakai ellátását

biztosítja. Az együttműködés alapján az önkormányzat a 30 főre eső mindenkori normatíva 20%-ával, valamint 1 fő szociális munkás bérével kiegészítő támogatást nyújt az egyesület részére.

Az intézmények működésére fordított összeg költségvetési támogatásból (normatívából), OEP támogatásból, önkormányzati támogatásból, magánszemélyek által felajánlott SZJA 1%-ból, adományokból tevődik össze.

Az egyesület összesen 113 főt foglalkoztat, figyelemmel a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működési feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) ESZCSM rendelet által meghatározott létszám normákra. A munkatársakat elsősorban munkaviszony keretében alkalmazzák, de az intézmények terepgyakorlati helyszínt biztosítanak a Magyarországi Evangéliumi Testvérközösség által fent tartott Wesley János Lelkészképző Főiskola – mely világi szakon szociális munkásképzést is folytat – hallgatói számára. A főiskola által akkreditált képzések magas szinten segítik az intézményekben folyó szociális munka színvonalát. Az egészségügyi ellátást 13 főállású ápoló, szakápoló, 2 fő főállású orvos, 4 fő szakorvos (megbízással), 6 fő ügyeletos orvos (megbízással), és 2 fő főállású szociális munkás biztosítja.

Az Egyesület megkeresésre együttműködik a különböző hatóságokkal és folyamatos kapcsolatban állnak a diszpécser szolgálattal, havonta részt vesznek a hajléktalan intézmények részére szervezett úgynevezett „utca, illetve éjjeli menedékhely-fapad teameken”. Kapcsolatban állnak börtönökkel, fegyházakkal és kórházakkal, ahol gyakran az ott tartózkodó hajléktalanok részére az egyetlen külső kapcsolatot jelentik, ahonnan támogatást, segítséget, csomagot kaphatnak. Az utcai szociális munkát 2 főállású munkatárs végzi, egyikük a koordinátori feladatokat is ellátja. Az egyesület téli krízis utcai szolgálata saját gépjárművével az év során folyamatosan szállította be az elhanyagolt és leromlott egészségügyi állapotban lévő embereket az intézmény egészségügyi centrumába orvosi vizsgálatra és fertőtlenítő fürdetésre, közülük egyre többen vállalták hosszabb távon a lábadozós, illetve kórházi elhelyezést. Mindezeket túl az egyesület munkatársai minden nap, az esti órákban, 16.00 és 22.00 óra között (ha szükséges, ennél bővebb időtartamban is) látogatják meg az érintetteket – akik igényt is tartanak erre a segítségnyújtási formára. A téli időszak leghidegebb napjain az utcai szociális szolgálat napi kétszer járta körbe az utcákat, hogy ne maradjon senki ellátás nélkül a hidegben. A szociális munkások ismerik azokat a stabil helyeket, ahol rendszeresen tartózkodnak az ügyfeleik, és azokat a forgalmas tereket és aluljárókat, amelyeken folyamatosan nagy létszámban vannak jelen hajléktalan emberek, de azok személye folyamatosan változik.

Munkatársaim a vizsgálat során személyesen keresték fel a *Magyar Máltai Szeretetszolgálat* Feszty Árpád utcai komplexumát, amely nappali melegedőként, kórházból lábadozásra „hazabocsátott” betegek átmeneti szállásaként és krízis-ellátóhelyként is funkcionál, és az észak-budai kerületek tartoznak az ellátási területéhez. A működéshez az NRSZH biztosítja a forrást, ebből három krízisautót tartanak fenn, amelyet éjszakai és nappali műszakban, a szükséges számú szakszemélyzettel üzemeltetnek. 5 utcai gondozó szolgálat bázisa ez a telephely, innen látnak el 4 budai kerületet. (A XI. és a XXII. kerületben, továbbá Budaörs területén szintén a MMSz végzi az utcai szociális munkát, de egy másik telephelyről.) Az utcai gondozást három autó és 10 fő szociális munkás végzi, este 10-ig. Az utcai szociális munka során az ismert, utcán élő hajléktalanokat keresik fel a szociális munkások teával, szendvicssel, takaróval.

A krízisidőszakban további egy autót állítanak be, ez éjszaka dolgozik, általában 2 óráig, illetve szombaton egész nap, egész éjjel. A krízisautó a diszpécserszolgálat által felvett hívások alapján megy ki a helyszínre, egy-egy éjszaka általában 5-6 hívásuk van. (A Menhely Alapítvány által működtetett diszpécserszolgálat rendelkezik egy budai alközponttal, amely a Magyar Máltai

Szeretetszolgálathoz befutó, a budai kerületeket érintő hívásokat fogadja.)

Az átmeneti szálló gyakorlatilag lábadozóként működik, heti kétszeri orvosi rendeléssel. Általában 50 főt tudnak elhelyezni, de a krízisidőszakban még 20 férőhelyet nyitnak meg. Akkor kerül innen ki a hajléktalan ember, ha a további elhelyezése (akár intézményben, akár más lakhatási és megélhetési lehetőséggel) megoldott. Tárgyi feltételek: két és három ágyas szobák, zárható szekrények, fürdő, mozgássérült WC, közösségi szoba.

Éjjeli menedékhelyen a férfiak és nők külön hálótermében mosható matracral felszerelt ágyak találhatóak, az itt éjszakázók zárható szekrényekben helyezhetik el a magukkal hozott holmijukat. Sokan rendszeresen keresik fel ezt az intézményt, ami azért jó, mert elősegíti az eredményes szociális munkát.

A nappali melegedő reggelit, továbbá étkezési, fürdési, csomagmegőrzési és levelezési lehetőséget biztosít a szolgáltatást igénybe vevőknek. Ezen kívül számítógép és internet, mosógép, szárítógép, könyvek állnak a hajléktalanok rendelkezésére. A szolgáltatást csak tudósűréről készült igazolással lehet igénybe venni.

A *szociális munkások szerint* idén télen kb. 120%-os kihasználtsággal működtek a szállók Budán, ezért I. kerületi szálláshelyen kívül a MMSz Budán több más – hajléktalan embereket ellátó – intézményt is telt házzal működtetett. A XI. kerület Etele téri Volánbusz épület – amelynek emeleti helyisége 60-70 férfi és nő befogadására alkalmas éjjeli menedékhelyként működik a krízisidőszakokban (jelenleg is), este 7h és reggel 7h közötti nyitva tartással. A XII. kerületi Szarvas Gábor úton, szintén a krízisidőszakban 20 főnek tudnak éjszakai szállást biztosítani. Az I. kerületi Fő utcai intézményben 13-15 fő elhelyezésére van lehetőség, míg a Miklós utcai (III. Kerület) komplex ellátást nyújtó intézményben nappali melegedő, éjjeli menedékhely (50 férőhely) és női szálló (20 férőhely) működik. További 15 férőhely áll a fedél nélküli emberek rendelkezésére az újbudai (XI. kerület) Rimaszombati utcában.

A *Menhely Alapítvány* diszpécserszolgálatának, és az utcai szociális gondozást végző szolgáltatók országos hálózatának vezetője *részletesen tájékoztatott<sup>5</sup>* az utcai szociális munka idejéi téli tapasztalatairól. Eszerint 2012. december 1. és 2013. január 31. között összesen 10.101 hívás futott be a Regionális Diszpécser Szolgálatokhoz. Ezen belül a Menhely Alapítvány Diszpécser Szolgálat és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Budai Alközpontja összesen 6622 hívást kapott. Ez mind a két hónapban körülbelül 30%-kal magasabb, mint az előző év hasonló időszakában, de jóval kevesebb, mint ami 2012 februárjában érkezett a telefonszolgálatokhoz. Közterületen kritikus helyzetbe kerülő emberekről 2733 esetben számoltak be a telefonálók, ebből 2099 hívás érkezett a Budapesten működő szolgálatokhoz.

A diszpécser-szolgálat vezetője hangsúlyozta, hogy sok év óta először a budapesti éjjeli menedékhelyek átlagos kihasználtsága 100% fölé emelkedett. A téli programok működését jelentősen megnehezítette, hogy a finanszírozásukat biztosító pályázat a tavalyi évben – a szakminisztériummal való szerződés aláírásának csúszása miatt – sokat késett, a lebonyolítást végző Hajléktalanokért Közalapítvány csak 2012. december 10-ei beadási határidővel tudta azt meghirdetni. Mindez azt jelentette, hogy a téli működéshez szükséges forrásokkal csak márciusban rendelkezhetek az érintett ellátó szervezetek.

Ez a gyakorlatban azt eredményezte, hogy a *fővárosban az elmúlt évekhez képest kevesebb nappali melegedő működött hétvégén, kisebb adagszámban tudtak élelmiszert biztosítani az éjjeli menedékhelyek, kevesebb egészségügyi segédeszköz állt rendelkezésre. Nehézséget okoz továbbá az utcán, közterületen élő, de intézményi ápolásra, gondozásra szoruló hajléktalan emberek elhelyezése.* Budapesten kórházi ellátásra nem szoruló, de az egészségügyi és mentális állapota miatt az utcán élő kritikus helyzetben lévők ellátását az öt egészségügyi centrumban működő lábadozó férőhelyeken kellene megoldani. Ezek napi 24 órás bent tartózkodást, napi háromszori

étkeztetést, gyógyszeres kezelést, ápolást, gondozást biztosítanak az ügyfelek számára. Az orvosi, egészségügyi ellátást az OEP finanszírozza, a lábadozó férőhelyek működtetését szociális normatívából kellene biztosítani.

*Súlyos hiányosságként* nevezték meg az ellátó-szervezetek azt is, hogy a fenti intézménytípus működésére vonatkozó hatályos jogszabályi háttér nem áll az érintettek rendelkezésére, így a jelenleg működő, lábadozókat is befogadó intézmények céljukat, feladatkörüket, szolgáltatásaikat szabadon meghatározva eltérő módon működhetnek, nehezebbé téve ezzel a közterületekről elszállított ápolásra szoruló emberek biztonságos ellátását.

A fővárosi hajléktalanellátó intézményrendszerben működő 34 nappali melegedő, az étkezés, ebéd biztosításától, mosási, tisztálkodási lehetőségen keresztül a szociális ügyintézésig, állásközvetítésig többféle szolgáltatást nyújt ügyfelei számára. *Problémát okoz, hogy nem tudják minden szolgáltatásukat azonos színvonalon minden rászoruló számára biztosítani, így az elmúlt évek tapasztalati szerinti otthontalan emberek aktuális szükségleteinek megfelelően több, jellemzően 2-3 nappali melegedő szolgáltatásait is igénybe vették, veszik egy napon.*

Az ún. KENYSZI rendszer bevezetésével az otthontalan emberek között elterjedt az a téves, jogalap nélküli információ, hogy egy napon csak egy nappali melegedő igénybe vételére jogosultak. Így a rászorulóknak jelentős része mérlegeli, hogy milyen szolgáltatást vesz igénybe a nappali melegedőkben, illetve azt is, hogy igénybe vegye-e egyáltalán ezt a szolgáltatási formát. *A Menhely Alapítvány arról tájékoztatót, hogy több alkalommal kérte a szaktárcától, hogy a KENYSZI rendszer működését hozzák összhangba a jogszabályi előírásokkal, de ez ügyben előrelépés a mai napig nem történt, és a fővárosi főjegyző által adott – a jelentésben már hivatkozott – tájékoztató szerint is elengedhetetlenül szükséges a jelzett jogszabályi hiátus megnyugtató rendezése.*

## **Megállapításaim**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy 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 törvény 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 alapvető jogok biztosának vizsgálati jogköre az önkormányzati és a feladat ellátásában résztvevő más szervek tevékenysége esetén is fennáll.* Jelen esetben a hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennállnak, tekintettel arra, hogy hajléktalan-ellátás helyzete, annak esetleges működési problémái vagy hiányosságai – különösen a téli krízisidőszakban – egyelőre 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 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.

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.

Az országgyűlési biztosok az ombudsmanintézmény 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 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 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 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 önjelől nem tudják megteremteni.

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 alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

1. Több korábbi jelentésemben<sup>6</sup> is megfogalmazott álláspontom szerint „a hajléktalanság, mint állapot, a közterületen való (szükségszerű) életvitelszerű tartózkodás, mint helyzet önmagában nem lehet bűn, amely szankciókat von maga után.” Egyértelműen el kell azonban választani a hajléktalanok 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.

A hajléktalanság problémakörével foglalkozó 2008. évi tematikus projekt keretében,<sup>7</sup> illetve ezen túlmutatóan is, a kérdéskört különféle aspektusokból megközelítve, (ideértve a krízisidőszak kihívásaira adott ellátórendszeri válaszok harmadik éve folytatott, rendszeres monitoringját is) számos vizsgálatot folytattam a témában, melyek eredményeként több esetben javasoltam konkrét megoldási alternatívákat, világos követelményrendszert felvázolva ajánlásokkal fordultam a jogalkotókhöz, jogalkalmazókhöz egyaránt.

**2.** Az Szocvtv. az átmeneti elhelyezést nyújtó intézményként határozza meg a hajléktalanok *éjjeli menedékhelyét*, amely az önellátásra és a közösségi együttélés szabályainak betartására képes hajléktalan személyek éjszakai pihenését, valamint krízishelyzetben éjszakai szállás biztosítását lehetővé tevő szolgáltatás.

Megállapítottam, hogy az éjjeli menedékhelyek átlagos kihasználtsága Budapesten és országosan több régióban is meghaladja a 100 százalékot. Amint arra már a 2011-ben kiadott gyorsjelentésemben is utaltam, az „Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje *az élethez és emberi méltósághoz való jog sérthetlensége. Erre tekintettel 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.*”<sup>8</sup> A téli krízisidőszakban az éjjeli menedékhelyeken lehetőség van az engedélyezett férőhelyszámon felül is hajléktalanok befogadására, ugyanakkor az említett intézmények ilyen szintű telítettsége *az élethez és az emberi méltósághoz, valamint a szociális biztonsághoz való alapjogok sérelmének közvetlen veszélyét hordozza, és ezzel visszásságot idéz elő.*

Feltártam azt is, hogy a *krízisellátásokkal* kapcsolatos pályázati eljárás elhúzódott, csak 2013. január 22-én a született meg a támogatói döntés arról, hogy a 2012-2013-as téli időszakban mely pályázók részesülnek a krízisellátáshoz szükséges anyagi forrásokban. A szociális intézmények a januári döntést követően juthattak hozzá ténylegesen az ellátások fedezetéhez, amely nagy mértékben befolyásolta a szolgáltatások nyújtását. A fővárosban ezért az elmúlt évekhez képest kevesebb nappali melegedő működött hétvégén, kisebb adagszámban tudtak élelmiszert biztosítani az éjjeli menedékhelyek, kevesebb egészségügyi segédeszköz állt rendelkezésre. Nehézséget okoz továbbá az utcán, közterületen élő, de intézményi ápolásra, gondozásra szoruló hajléktalan emberek elhelyezése.

**3.** A győri és kaposvári helyszíni vizsgálatom során szerzett információim is azt támasztják alá, hogy a hajléktalanok reintegrációja során nagy jelentősége van az egyénre szabott gondozásnak és szociális ellátásnak, és ennek az ellátórendszerben dolgozó szakszemélyzet sokszor erőn felül is eleget próbál tenni. A személyes gondozás azonban nem tudja teljes mértékben kompenzálni az ellátórendszer finanszírozási problémákból eredő hiányosságait, ezért különösen a krízis időszakban, extrém időjárási viszonyok között, valamint egyes, speciális ellátást (idős-, vagy mentális intézményi gondozást) igénylő hajléktalan személyek esetében fennáll annak a lehetősége, hogy a finanszírozási hiányosságok miatt nem részesülhetnek az őket megillető, szakszerű, és az emberi méltóság követelményeinek is megfelelő segítségnyújtásban. Ebből következően ismételten megállapítom, *hogy az élethez és az emberi méltósághoz, valamint a szociális biztonsághoz való alapjogok sérelmének közvetlen veszélyét hordozza, és ezzel visszásságot idéz elő az a körülmény, hogy a támogatási rendszer sajátosságai miatt a krízisidőszakban elengedhetetlen emelt szintű ellátáshoz szükséges anyagi források csak igen nagy késéssel jutnak el az ellátó szervezetekhez.*

**4.** A fentiekén túl továbbra is megoldatlannak minősül *az egészségügyi és mentális*



*állapotuk miatt kritikus helyzetben lévő hajléktalanok ellátása*, mivel az őket gondozó intézménytípusnak („lábadozók”) sem jogszabályi háttere, sem speciális finanszírozása nem kidolgozott. A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények ágazati azonosítójáról és országos nyilvántartásáról 226/2006. (XI. 20.) Korm. rendelet 13/H. §-a alapján a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal folyamatosan ellenőrzi, hogy az igénybe vevő adott napon nem kerül-e egyidejűleg több olyan szolgáltatással kapcsolatos napi jelentésben is feltüntetésre, amelyek esetében a normatív állami hozzájárulás egyidejű igénybevételét a központi költségvetésről szóló törvény kizárja, vagy egyidejű nyújtása a jogszabályok alapján kizárt. Az ellenőrzés következtében pedig, ha jogosulatlan adatrögzítést a NRSZH megállapítja, akkor az igénybevevői nyilvántartás rendszerén keresztül felhívja az érintett adatszolgáltatásra jogosultakat a napi jelentés adatainak módosítására, szükség esetén a szolgáltatás megszüntetésére.

Ugyanakkor a hajléktalanok által igénybe vehető szociális szolgáltatásokra vonatkozó jogszabályok egyike sem korlátozza az igénybe vehető szolgáltatások napi és intézményi körét. Az Szocvtv. 65/F. § értelmében a nappali ellátás hajléktalan személyek részére biztosít lehetőséget a napközbeni tartózkodásra, társas kapcsolatokra, valamint az alapvető higiéniai szükségleteik kielégítésére, továbbá igény szerint megszervezi az ellátottak – ide nem értve az idős személyeket – napközbeni étkeztetését.

A szolgáltatásokhoz való hozzájutást e szabály a napi gyakorlatban korlátozza és nincs összhangban a szolgáltatások igénybevételéről rendelkező jogszabályokkal sem, ezért – a KENYSZI bevezetésével és működtetésével összefüggésben kialakult körülmények – *az élethez és az emberi méltósághoz, valamint a szociális biztonsághoz való alapjogok sérelmének közvetlen veszélyét hordozza, és ezzel visszásságot idéz elő.*

A Szocvtv. a hajléktalanok ellátását szolgáló pénzbeli ellátás nyújtására vonatkozó szabályokat is meghatározza. A törvény 37/C. § (5) bekezdése értelmében a fővárosban az aktív korúak ellátására való jogosultság megállapítása a hajléktalan személyek vonatkozásában a főjegyző feladata. Továbbá a törvény 45. § (5) bekezdése alapján, ha a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzat másként nem állapodik meg a hajléktalanok átmeneti segélyezése is a fővárosi önkormányzat feladata.

**5.** A vizsgálat feltárta, hogy a fővárosban a hajléktalan emberek ügyeinek intézése sok esetben nem zökkenőmentes, az ügyfelfogadást végző munkatársak kapacitása korlátozott, az aktív korúak ellátását három ügyintéző végzi, továbbá 2 fő látja el a hajléktalan személyek átmeneti segélyezését, amelynek keretében a félfogadás alkalmával döntéshozatalig menő teljes ügyintézkést kell megvalósítani. Valamennyi munkatárs a hajléktalan ellátáson kívül más szociális ellátás megállapításában is részt vesz.

Álláspontom szerint *az ellátottak számához képest alacsony létszámban alkalmazott ügyintézők terhelése rendkívül magas, és a munkavégzésüket tovább nehezíti az a tény, hogy gyakran súlyos személyes válsághelyzetben levő ügyfelek számára kell komplex – esetenként a hatósági igazgatási tevékenységen túlmutató – esetkezelést végezniük, amely az élethez és az emberi méltósághoz, valamint a szociális biztonsághoz való alapjogok sérelmének közvetlen veszélyét hordozza, és ezzel visszásságot idéz elő.*

**6.** Jelen vizsgálat tapasztalatainak összegzésekor indokoltnak tűnik felhívni a figyelmet jelentésem összehasonlító módszerének jelentőségére. Kezelhető-e eredményesen azonos problémakör eltérő környezeti modellekben azonos eszközökkel? Nem vitás ugyanis, hogy a hajléktalan-létből eredő speciális nehézségek a földrajzi megjelenéstől függetlenül egységesek, ahogy a szélsőségesen kiszolgáltatott, leginkább rászoruló emberekről való gondoskodás (is) országszerte egyformán, elsődlegesen állami kötelezettség, önkormányzat feladat. Utóbbi

megvalósítása azonban értelemszerűen nem történhet teljesen azonos módon és mértékben a fővárosban és az egyes, különböző méretű vidéki városokban. A módszerek, az eszközök és az eredmények igazodhatnak (kell, hogy igazodjanak) a helyi sajátosságokhoz, a cél és az azonos hatások, az ellátottság mértékének minimuma azonban egységesen elvárt.

E felvetést igazoló vizsgálati tapasztalatunk, hogy a fővárosi hajléktalan-ellátás rendszere a győri és a kaposvári ellátórendszerrel összehasonlítva jóval változatosabb, összetettebb képet mutat, azonban egyes problémák a vidéki tapasztalatokkal azonos mértékben érintik a budapesti ellátó intézményeket is. A kétszintű fővárosi önkormányzati rendszer, és a működő (civil) szervezetek sokasága ellátói oldalon is jóval komplexebbé teszik a budapesti hajléktalan-ellátás rendszerét, főként az ellátást „tömbösítve”, integrált intézményekben biztosító vidéki városokhoz képest. Ezzel összefüggésben megjegyzem, hogy Magyarországon statisztikailag nyilvántartott hajléktalan emberek döntő többsége (75-80%-a) Budapesten él. A vidéki városokban pedig a fővárosinál jellemzően fejletlenebb infrastruktúra, az alternatívák hiánya, a centralizált bürokrácia akadályai nehezítik a helyzetet.

Mindezekre figyelemmel, kiemelve az ellátás biztosítottságában és elérhetőségében tapasztalható szintkülönbségek csökkentésének szükségességét, e jelentés keretei között hangsúlyozni kívánom az egyes hatóságok, szervek, intézmények közötti együttműködés, a jogalkotó és jogalkalmazó szervek, a döntéshozó és a civil szféra közötti egyeztetések, valamint a jó gyakorlatok elterjedése érdekében a kölcsönös információ-áramlás, a tapasztalatcsere fontosságát, szükségességét.

Tekintettel arra, hogy a hatóságok eszközei végesek (vö. szankció-rendszer) és egyben alkalmatlanok a kérdés kezelésére, ezúttal is ki kell emelni, hogy csak hatékonyan működtetett szociális ellátó-rendszer tehet kísérletet a hajléktalan emberek sorsának kezelésére, a társadalmi integrációjukra. Sem a hatósági fellépés, sem a közterületek használatát, az egyes „magatartás típusokat” meghatározó normák nem képesek önmagukban a hajléktalanság – és az ezzel járó közrendi, közegészségügyi, közérzeti problémák – látható tüneteit, és rejtett okait kezelni. A szociális kérdésekre csak társadalmi szolidaritáson alapuló szociális válaszokat lehet adni. Ez a jogállami politikai közösség egyetemes kötelezettsége, a mindenkori kormány és a települések vezetőinek a feladata.

## **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében

az Ajbt. 37. § alapján *kezdeményezem, hogy az emberi erőforrások minisztere vizsgálja felül a KENYSZI<sup>9</sup> rendszerét és jogszabályi környezetét, illetve megfelelő, széles körű tájékoztatással orvosolja a nyilvántartási rendszer jellegéből fakadó problémákat;*

az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy a közigazgatási és igazságügyi minisztériummal és a megyei kormány megbízottakkal egyeztetve kezdeményezze, hogy az ellátásra kötelezett önkormányzatok a jövőben a téli krízisidőszakot megelőzően készítsenek ellátási tervet arra vonatkozóan, hogy krízishelyzet esetén milyen módon tudják megoldani a hajléktalan emberek ellátását és rendszeresen gondoskodjanak a hajléktalan-ellátó szervezetekkel kötött szerződések és együttműködési megállapodások tartalmának felülvizsgálatáról, valamint a szükségleteknek megfelelő tartalommal történő aktualizálásáról;*

az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem a fővárosi főjegyzőnél, hogy a hajléktalanok átmeneti segélyezésével és a hajléktalanok aktív korú ellátásával kapcsolatos ügyintézés körülményeit az ügyfélforgalomnak megfelelően alakítsa át.*

Budapest, 2013. március

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Melléklet: Lábjegyzet**

<sup>1</sup> Forrás: Győr Megyei Jogú Város Középtávú Integrált Városfejlesztési Stratégiája, 29. o. és 74-77. o.

<sup>2</sup> KENYSZI = Központi Elektronikus Nyilvántartás Szociális Szolgáltatások Igénybevételéről

<sup>3</sup> Lásd erről még az AJB-2723/2012. és AJB-5627/2012. számú, a hajléktalan emberek foglalkoztatását és munkavállalási lehetőségeit feltáró jelentést

<sup>4</sup> A hajléktalan emberek egészségügyi ellátásának körülményeiről az AJB 3240/2011. számú jelentésben számoltam be.

<sup>5</sup> Forrás: Egységvezető, Menhely Alapítvány, Diszpécserszolgálat

<sup>6</sup> Például az AJB-367/2011., AJB-1834/2012., AJB-1277/2012., 3240/2011., 4326/2011. számú jelentésekben

<sup>7</sup> A projekt eredményeit bemutató füzet teljes szövege elérhető az alábbi linken:  
<http://www.obh.hu/allam/2008/pdf/hajlektalanugyi.pdf>

<sup>8</sup> 26/1993. (IV.22.) AB határozat

<sup>9</sup> KENYSZI = Központi Elektronikus Nyilvántartás Szociális Szolgáltatások Igénybevételéről.

## **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-646/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Csikós Tímea  
dr. Kiss Bernadett  
dr. Seres Péter  
dr. Zséger Barbara

### **A vizsgálat előzményei**

2010. év végén sajtóhíradásokból értesültem arról, hogy a hideg időjárás miatt több ember halt meg kihűlés miatt. Szintén a média számolt be arról, hogy Budapest Főváros főpolgármestere több budapesti aluljárót nyilvánított hajléktalanoktól „védett” közterületnek, és e cél elérését illetően 2010. december közepéig adott türelmi időt.

A fentiek alapján indított vizsgálat eredményeit az *AJB-367/2011. számon*, 2011 januárjában kiadott jelentésem foglalja össze. A jelentésben megállapítottam, hogy az aluljárók hajléktalan emberektől, városképi okokból, „szociális zaklatás” útján való megtisztítása nem szolgálja sem a hajléktalan személyek társadalomba történő visszailleszkedését, sem a hajléktalanság megelőzését. Ezek az intézkedések az ellátórendszer valódi, az érintettek által is elfogadható fejlesztése nélkül – összefüggésben a szociális biztonsághoz való joggal – az emberi méltósághoz való alapjog tekintetében visszasság közvetlen veszélyét hordozzák magukban.

Egy évvel később 2012 januárjában, a fenti vizsgálat megismétlését követően, a korábbi megállapításokra vonatkozó utóvizsgálat eredményeit összegző *AJB-1834/2012. számon* kiadott jelentésben az hajléktalan-ellátórendszer krízisidőszakra adott más megoldási alternatíváiról számolhattam be. Hangsúlyoztam, hogy a hajléktalan-ellátó rendszer a túlélési pontok megszüntetése ellenére is, az új szálláshelyek megnyitásával, férőhelyszámok növelésével igyekezett közelíteni a rendkívüli időjárás miatt fokozottan megnövekvő igényekhez, illetve hogy a megkeresett kerületi önkormányzatok egyike sem hozott közterületen tartózkodást önmagában, külön szankcionáló rendeletet, és nem is terveznek ilyen jellegű szabályozást. *Rámutattam ugyanakkor arra is, hogy a fagyhaláltól való megmentés, a közvetlen életveszély gyors és hatékony elhárítása elsődleges és elengedhetetlen feladat, korántsem jelenti azonban a problémák végleges megoldását, sőt voltaképpen csak az első lépésnek számít.*

## **Az eljárás megindulása**

Az elmúlt egy évben a hajléktalan-ellátással összefüggésben bekövetkezett jogszabályi és finanszírozási változások, a továbbra is jelenlévő kriminalizációs szemlélet, a közterület-használat szabályozásának problémaköre, illetve a különösen a közelmúltban tapasztalható fokozott közfigyelem miatt indokoltá vált, hogy az említett két korábbi vizsgálat módszertanát megtartva idén is végezzünk felmérést a fővárosban élő hajléktalanok pillanatnyi helyzetéről. Mindezek alapján a 2012. január 1-jétől hatályos alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdésében biztosított jogkörömben, hivatalból eljárva, ismét elrendeltem a 2013. év eleji fővárosi „hajléktalanhelyzet” gyorsvizsgálatát. Eljárásom során rövid felmérést végeztem a fővárosban élő hajléktalanok „utcai” és szálláshely helyzetével kapcsolatban, melynek keretében munkatársaim aluljárókat, pályaudvarokat és frissen átadott hajléktalanszállásokat kerestek fel, ahol az elmúlt évi jelentésem kiadása óta eltelt időszak változásait vizsgálták.

A helyszíni szemlék mellett munkatársaim megkerestek öt fővárosi kerületi önkormányzatot, valamint tájékoztatást kértek 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.”*);
- 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.”*).

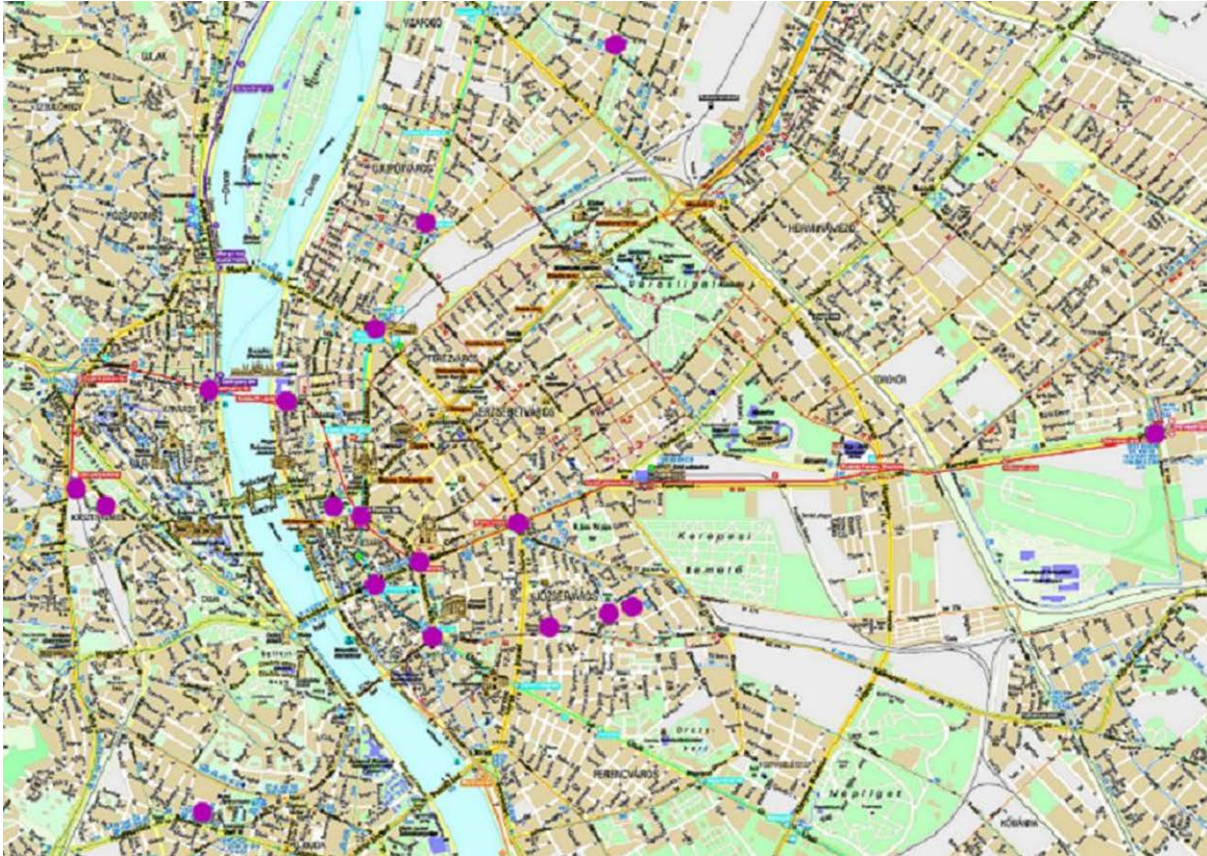
## **A megállapított tényállás**

Vizsgálatom során ismét a korábbi gyorsjelentésekben érintett fővárosi kerületek (V., VII., XI. és XIII.) „hajléktalan-politikáját” térképeztem fel, kiegészítve a fedél nélküliek ellátásában jelentős gyakorlattal rendelkező VIII. kerületi önkormányzat megkeresésével, valamint az utcai szociális gondozás tapasztalatairól való tájékozódással. Annak érdekében, hogy az elmúlt három 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 könnyen áttekinthetően szemlélteti, hogy munkatársaim a főváros számos pontját bejárva végeztek megfigyeléseket, helyszíni vizsgálatokat, gyűjtöttek tapasztalatot.

Budán az újbudai Polgármesteri Hivatal mellett az Etele tér, 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 épületeibe tett látogatás mellett frekvenciát, a leginkább érintett aluljáróira, közterületeire fókuszáltak, a Ferenciek tere – Kálvin tér – Astoria – Blaha Lujza tér tengelyen át, a Dózsa György Úton, Koszorú utcán, és a Szabolcs utcán keresztül egészen a Lehel tér, Nyugati pályaudvar, Örs vezér tere vonalig.



## ***1. A helyszíni vizsgálatok tapasztalatai***

### **1.1. Buda**

*A MMSz Feszty Á. utcai telephelyén – és budai központjában – az Utcai Gondozó Szolgálat vezetője fogadta munkatársaimat.*

A szálló nappali melegedőként, kórházból lábadozásra „hazabocsátott” betegek átmeneti szállásaként és krízis-ellátóhelyként is funkcionál, az észak-budai kerületek tartoznak az ellátási területéhez. Az épület tavaly ősszel, a fővárosi önkormányzat segítségével újították fel. Az önkormányzattal ellátási szerződésük van.

Az intézmény épületei régen a Gázművek tulajdonában álltak, azonban a fővárosi önkormányzat segítségével ma az alapítvány működik bennük. A működéshez az NRSZH biztosítja a forrást, ebből három krízisautót tartanak fenn, amelyet éjszakai és nappali műszakban, a szükséges számú szakszeméllyel üzemeltetnek.

5 utcai gondozó szolgálat bázisa ez a telephely, innen látnak el 4 budai kerületet. (A XI. és a XXII. kerületben, továbbá Budaörs területén szintén a MMSz végzi az utcai szociális munkát, de egy másik telephelyről.) Az utcai gondozást három autó és 10 fő szociális munkás végzi, este 10-ig. Az utcai szociális munka során az ismert, utcán élő hajléktalanokat keresik fel a szociális munkások teával, szendviccselel, takaróval.

A krízisidőszakban további egy autót állítanak be, ez éjszaka dolgozik, általában 2 óráig, illetve szombaton egész nap, egész éjjel.

A krízisautó a diszpécser szolgálat által felvett hívások alapján megy ki a helyszínre, egy-egy éjszaka általában 5-6 hívásuk van. (A Menhely Alapítvány által működtetett diszpécser szolgálat rendelkezik egy budai alközponttal, amely a Magyar Máltai

Szeretetszolgálathoz befutó, a budai kerületeket érintő hívásokat fogadja.)

Az átmeneti szálló gyakorlatilag lábadozóként működik, heti kétszeri orvosi rendeléssel. Általában 50 főt tudnak elhelyezni, de a krízisidőszakban még 20 férőhelyet nyitnak meg. Akkor kerül innen ki a hajléktalan, ha a további elhelyezése (akár intézményben, akár más lakhatási és megélhetési lehetőséggel) megoldott. Tárgyi feltételek: két és három ágyas szobák, zárható szekrények, fürdő, mozgássérült WC, közösségi szoba.

Éjjeli menedékhelyen a férfiak és nők külön hálótermében mosható matracral felszerelt ágyak találhatóak, az itt éjszakázók zárható szekrényekben helyezhetik el a magukkal hozott holmijukat. Sokan rendszeresen keresik fel ezt az intézményt, ami azért jó, mert elősegíti az eredményes szociális munkát.

A nappali melegedő reggelit, továbbá étkezési, fürdési, csomagmegőrzési és levelezési lehetőséget biztosít a szolgáltatást igénybe vevőknek. Ezen kívül számítógép és internet, mosógép, szárítógép, könyvek állnak a hajléktalanok rendelkezésére. A szolgáltatást csak tudószerűségről készült igazolással lehet igénybe venni.

A *szociális munkások szerint* idén télen kb. 120 %-os kihasználtsággal működnek a szállók Budán. Az általuk ellátott területen (Buda) kb. 1000 ember tölti az éjszakáit az utcán, vagy erdős területen. Ezek az emberek gondozás alatt állnak, rendszeresen felkeresi őket az utcai szolgálat, krízisidőszakban ők is igénybe veszik a nappali ellátásokat, de hosszabb távon, illetve éjszakára nem, vagy ritkán mennek intézménybe. Egyetértett azzal a korábbi véleménnyel, amely szerint a hajléktalanok 20 százaléka nem veszi igénybe az éjszakai szállókat, hosszabb távú elhelyezéseket. Ennek oka szerinte a szabadság iránti vágyuk, a párkapcsolatok és az alkoholproblémák. Valótlannak gondolja azt, hogy a szállók nem biztonságosak, sokkal gyakrabban éri atrocitás a hajléktalanokat az utcán, mint szállókon. Az általuk ismert fedél nélküliek 15-20%-a nem működik együtt a szociális munkásokkal, ennek oka többnyire az érintettek mentális állapota, vagy aszociális személyisége, esetleg büntetett előélete.

A beszélgetésen részt vevő *szociális munkások véleménye szerint* idén télen a hajléktalanok hamarabb igénybe vették az intézményeket, a szállók hamarabb megteltek, mint az elmúlt években.

A szervezetnek jó a kapcsolata az illetékességi területén található kerületek hatóságaival, rendszeresen egyeztetnek a kerületi rendőrkapitányságokkal, a polgármesteri hivatalok előadóival, az ÁNTSZ és a közterület-felügyelet munkatársaival. A rendőrséggel, közterület-felügyelettel régóta jó az együttműködés, már egy-egy tervezett intézkedés előtt kéri a szociális szakmai segítséget. Kirívó hatósági intézkedéssel éppen ezért nem találkoztak.

Problémát jelent ugyanakkor az OPNI bezárása miatt ellátatlanul maradt pszichésen sérült hajléktalanok gondozása, de ebben némi segítséget jelent, hogy az alapítványnak két pszichológus és pszichiáter munkatársa is van, valamint a Csap utcában található ún. Fogadó Pszichoszociális Szolgálathoz is irányítanak nappali ellátást igénylő szenvedélybeteg hajléktalanokat.

Az igazi megoldást ők is az egyénre szabott, komplex (lakhatás, foglalkoztatás, képzés) programokban látják, jelenleg két ilyen projekt van folyamatban. Az egyiket a XII. kerületi önkormányzat támogatja, összesen 3-4 millió forinttal, amiből összesen 12, még utcán élő hajléktalan életét próbálják hosszabb távon rendezni. A másik egy EU finanszírozású TÁMOP projekt (5.3.3.-11.).

Az *AB döntés és az „aluljárók takarítása” nyomán kialakult helyzettel kapcsolatban*, a MMSz évek óta azt hangsúlyozza, amit idén a többi ellátó szervezet is megerősített, hogy nem elfogadható gyakorlat a hajléktalanok közterületen hagyása, lehetőség szerint minden szociális segítő eszközzel igyekezni kell intézményes ellátásba vonni az utcán élőket.

Ezzel összefüggésben nem értékelik súlyos problémaként a túlélőpontok ez évi hiányát, ugyanakkor üdvözik, hogy a Volán továbbra is lehetővé teszi, hogy az Etele téri buszpályaudvar használaton kívüli helyiségeit a krízisidőszakban alacsony küszöbű éjjeli szállásként igénybe vegyék a rászorulóknak.

Az I. kerületi szálláshelyen kívül a MMSz Budán több más – hajléktalan embereket ellátó – intézményt is működtet. A XI. kerület Etele téri Volánbusz épület – amelynek emeleti helyisége 60-70 férfi és nő befogadására alkalmas éjjeli menedékhelyként működik a krízisidőszakokban (jelenleg is), este 7h és reggel 7h közötti nyitva tartással. A XII. kerületi Szarvas Gábor úton, szintén a krízisidőszakban 20 főnek tudnak éjszakai szállást biztosítani. Az I. kerületi Fő utcai intézményben 13-15 fő elhelyezésére van lehetőség, míg a Miklós utcai (III. Kerület) komplex ellátást nyújtó intézményben nappali melegedő, éjjeli menedékhely (50 férőhely) és női szálló (20 férőhely) működik. További 15 férőhely áll a fedél nélküli emberek rendelkezésére az újbudai (XI. kerület) Rimaszombati utcában.

*A főváros XI. kerületének helyzetéről a jegyző, az aljegyző és a szociális iroda vezetője adott munkatársaimnak személyesen tájékoztatást.*

*Hangsúlyozták, hogy a kerület jó együttműködést alakított ki a Máltai Szeretetszolgálattal, valamint a rendőrséggel és az ÁNTSZ-szel, ami nem kizárólag a hajléktalan-ellátásra korlátozódik. A jegyző felhívta a figyelmet arra, hogy az önkormányzat arra törekszik, hogy a bérlakás-programban hajléktalan személyek számára is biztosítson lakhatási lehetőséget. A lejárt ellátási szerződéseiket újra megkötötték 5évre, így 2014-ig a MMSz és a Fiatalok Önszervezete koordinálja a kerület szociális ellátását.*

A képviselő-testület ugyanakkor 2013. január 24-én rendeletet fogadott el a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről, amelyben a közterületi koldulás sajátos válfajaként szankciót helyeznek kilátásba azok számára, akik „a közutak elválasztó sávjában, és annak peremén telepített zöldfelületen árusítanak, kéregetnek.” A jegyző tájékoztatása szerint a rendelkezés célja az volt, hogy a zöldfelületek rendeltetésétől eltérő használatát megakadályozzák, mivel az utcai árusok, kéregetők károsítják az utak mellett található pázsitot.

## **1.2. Pest**

### *V. kerület*

Budapest Főváros V. kerület Belváros-Lipótváros Önkormányzatának címzetes főjegyzője arról tájékoztatta munkatársaimat, hogy a kerületben a hajléktalanok ellátását az Oltalom Egyesülettel kötött – már többször is meghosszabbított – szerződés alapján végzik.

A kerület szociális bérlakás-állománya, és az erre váró igénylők száma miatt nem látják reális lehetőségét annak, hogy a hajléktalanokat bevonják az önkormányzat bérlakás-programjába, ugyanakkor azt támogatják, hogy az Oltalom, vagy más civil szervezetek reintegrációs programokat indítsanak a számukra. A főjegyző előrelépésként értékelte viszont, hogy az önkormányzat bővítette a családok átmeneti otthonában igényelhető férőhelyek számát.

A kerületi önkormányzat és a közterület-felügyelet, valamint a rendőrség és a népegészségügyi szakigazgatási szerv együttműködése jó, a kerületben tapasztalható, hajléktalanok és engedély nélküli utcai árusok által megvalósított jogsértések során is közösen járnak el a hatóságok. A jegyző hangsúlyozta, hogy a kerületben az engedély nélküli árusok jelenléte nehezebben kezelhető probléma, mint az utcán élők helyzetének a megoldása.

Kifogásolta, hogy az Alkotmánybíróság azon döntését követően, miszerint megsemmisítette a szabálysértési törvény hajléktalanságot szankcionáló szakaszait, és a Mötv.

ún. közösségellenes magatartásokra felhatalmazást adó rendelkezéseit, az önkormányzatok felett szakmai felügyeletet ellátó szervek, így a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, és a kormányhivatal részéről nem érkezett iránymutatás arra vonatkozóan, hogy a jogszabály-módosítás miatt bekövetkezett eljárási változásokat miként vezessék át a joggyakorlatban.

Minderre tekintettel a Möt. hivatkozott szakaszai alapján indított és folyamatban levő hatósági eljárásokat megszüntették, de a helyi jogalkalmazás átláthatósága érdekében kifogásolta, hogy az Alkotmánybíróság azonnali hatállyal rendelkezett a tárgyköréről.

A kerület 2012 decemberében rendeletet alkotott (57/2012. (XII.21.) a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről, amelyben szankcionálni rendelték az agresszív közterületi árusítást, szórólap-osztást és a kéretlen szolgáltatás-nyújtást, valamint azt is megtiltották, hogy zöldterületen „közegészségügyi veszélyeztetést is okozó ideiglenes szálláshelyet létesítsenek.” A rendelet hivatkozott szakaszai miatt az AJB-6727/2012. számú jelentésemben kezdeményeztem a rendelet kormányhivatal általi felülvizsgálatát.

### *VII. kerület*

Az erzsébetvárosi *Humánszolgáltató Iroda vezetője* kollégáimat az alábbiakról tájékoztatta:

A VII. kerületi hajléktalanok ellátását szerződésekkel oldja meg az önkormányzat. Három, terepen dolgozó civil szervezettel kötöttek ellátási szerződést, ezek alapján

– a Golgota Keresztény Gyülekezet nappali melegedőt működtet alapesetben 85 fő részére, továbbá tisztálkodás lehetőséget, meleg ételt, ruházatot, csomagmegőrzési lehetőséget biztosít a hajléktalanoknak;

– a Magyar Máltai Szeretetszolgálat nappali melegedőt működtet 60 fő részére;

– a Myrai Szent Miklós Egyház pedig éjszakai menedékhelyet 20 fő, átmeneti szállást 50 fő részére.

Az idei tél elején az önkormányzat külön tervet készített a krízisidőszakra, melynek keretében a Golgota Keresztény Gyülekezet, külön szerződés alapján szükség szerint maximum 200 főre főz meleg ételt naponta. Ezen kívül megnyitják a nappali melegedőt éjszakára és meleg fürdőt is biztosítanak. A nappali melegedő környékén naponta tisztítják az utcákat, hogy az utcán élők ne kerüljenek a helyi lakosokkal konfliktusba.

*Az utcai szociális munkát a Menhely Alapítvány látja el* (települési szinten nem kötelező, de az önkormányzat tudott forrást biztosítani és szerződést kötni). Az Alapítvány télen éjszakai krízisszolgálatot lát el, a diszpécsterszolgálathoz beérkezett hívások alapján felkeresik az utcán élő hajléktalanokat, szükség esetén szállásra viszik őket, elsősegélyt nyújtanak, és/vagy mentőt hívnak.

A kerületben a hajléktalanok ellátására szánt összeg nem csökkent, a polgármester szociális érzékenysége révén jó az együttműködés a szociális irodával.

A tavalyi évekhez hasonlóan problémát okoz, hogy *a VIII. kerületi hajléktalanok gyakran itt jelennek meg, itt keresik az ellátást.* Kb. 60 fő él életvitelszerűen az utcán, ők mind kapcsolatban állnak az utcai gondozó szolgálattal és a nappali ellátásokat időnként igénybe veszik. Az önkormányzatnak nincs speciális programja a hajléktalanok hosszabb távú „kigondozását” illetően.

Az alujárókban takarítás céljából felállított kordonok kihelyezésébe a kerületet nem vonták be, erről nem volt előzetesen semmilyen információjuk.

A közterület hajléktalanok általi használatát semmilyen módon nem kívánja szankcionálni a kerület önkormányzata.



Budapest Főváros VII. kerület Erzsébetváros Önkormányzata Képviselő-testülete 2/2013. (I. 25.) önkormányzati rendeletének 6. § (1) és (2) bekezdése (a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről) *szankcionálja azt, aki a közterület rendeltetésétől eltérő célra díjmentesen használja és nem tesz eleget a helyreállítási kötelezettségének, és azt is, aki hozzájárulás nélkül, vagy attól eltérő módon használja a közterületet.* Ezen rendelkezés alapján bírság csak az önkormányzat tulajdonában lévő közterületek használatáról és rendjéről szóló rendelet<sup>1</sup> megsértése esetén szabható ki. Fenti rendelet 6. § (3) bekezdése azt szankcionálja, aki a közterületet rendeltetésétől eltérő célra használja és a használatot követően nem állítja helyre az eredeti állapotot.

A szociális iroda vezetője szerint ezek a rendelkezések kizárólag a helyi lakosok éjszakai nyugodt pihenése érdekében születtek. A hajléktalanság problémáját nem kívánják rendészeti eszközökkel kezelni, ezt a kerületben megszervezett ellátás és téli előkészületek alá is támasztják.

### *VIII. kerület*

*A józsefvárosi önkormányzat jegyzője, a szociális ágazatért felelős munkatársaival közösen tájékoztatta munkatársaimat a kerületi hajléktalan-ellátás helyzetéről.*

A jegyző álláspontja szerint szükség van arra, hogy – *a kormányhivatallal egyeztetve – rendeletet alkossanak a közösségi együttélés szabályairól, ugyanakkor a hajléktalanság jellemzően nem korlátozódik a kerület kis számú zöldfelületére, annál összetettebb jelenség.*

Ezért a kerületi hatóságok (rendőrség, közterület-felügyelet, ÁNTSZ, katasztrófavédelem) együttműködésével, a védelmi bizottság irányításával próbálják megoldani a téli krízisidőszak problémáit. (24 órás telefonszám a kerületi közterület-felügyeletnél, szórólapos lakosság-tájékoztatás, folyamatos járőrözés, a krízisidőszakban 24órás nyitva-tartás a kerület valamennyi szociális intézményében)

A kerület 13-14 millió forintot különített el *az ún. életmentő pontnak* nevezett *katonai sátor* üzembe helyezésére, amelyet egy (téli) használaton kívüli önkormányzati tulajdonban levő sportpályán *a Dankó u. 18. szám* alatt állítottak fel. A december 20-ára felállított, aznap megnyitott sátor fűtött, ún. alacsony küszöbű, a betérőktől nem kérnek tüdőszűrő igazolást, ugyanakkor fekhelyet nem nyújt, csak védőitalt (teát) kapnak a rászorulóknak, akik önkéntes regisztráció után melegedhetnek itt este nyolc és reggel 6 óra között. A sátorban próbálják elhelyezni a krízisidőszakban azokat is, akik az utcai szociális munkások, a közterület-felügyelők és a diszpécser szolgálat erőfeszítései ellenére sem kívánják igénybe venni egyetlen ellátó-intézmények szálláshelyeit, szolgáltatásait; eddig tapasztalataik szerint napi 30-40 fő veszi igénybe a sátor adta melegedési lehetőséget. A beengedést koordináló és a sátor rendjére felügyelő biztonsági őrként szociális munkások készítették fel e speciális feladatuk ellátására. A sátor előterében tiszta víz és hetente ürítésre kerülő, külön férfi és női mobil WC áll a betérők rendelkezésére, a beltéri berendezés sörpadokból és a meleget adó gáz-rózsákból áll. A túlélőpontról és a kerületben *fedél nélkül vagy fűtetlen lakásban élők* számára igénybe vehető segítségről az önkormányzat 40.000 példányban készített szórólapon tájékoztatta a lakosságot.

A *LÉLEK* programot a kerület fontos és eredményes hajléktalan-reintegrációs projektjeként tartja számon az önkormányzat, mivel folyamatosan helyezik ki az ún. LÉLEK-házból önkormányzati szolgálati bérleményekbe azokat a programban részt vett volt hajléktalanokat, akik munkát találnak és képesek arra, hogy az önkormányzattal együtt működve gondoskodjanak a mindennapi szükségleteikről.

A Menhely Alapítvánnyal, a BMSZKI-val és az Oltalom Karitatív Egyesülettel hosszabb ideje fennálló kapcsolatok mellett – elsősorban a LÉLEK-programban való közreműködésre szóló – együttműködési szerződést kötött az önkormányzat a baptista Szeretetszolgálattal,

valamint az Üdvhadsereg nevű szervezettel.

Az önkormányzat arra is törekszik, hogy a munkaképes hajléktalanokat az önkormányzat gazdasági társaságaiban foglalkoztassa, és igyekeznek feltérképezni a lakás nélkül élők családi viszonyait, kapcsolatrendszerét is annak érdekében, hogy ha megoldható, a hajlék nélkülieket ne intézményi keretek között helyezték el. E tekintetben jelentős probléma, hogy a kerületben található a budapesti hajléktalan-ellátó intézmények nagy része, így az itt megforduló, ellátásba kerülő személyek nem kizárólag fővárosi lakosok, hanem jelentős részük más településekről érkezett Budapestre.

### *XIII. kerület*

*Angyalföld jegyzője arról tájékoztatta kollégáimat, hogy a kerület vezetése elsősorban szociális intézkedésekkel kíván megoldást találni a hajléktalanok problémáira.*

Kiemelte, hogy engedélyezési és használatbavételi hatósági jogvita miatt nem értékeli egyértelműen pozitívan a Főváros által a Szabolcs utcában létesített központi egészségügyi ellátó-intézményt. Álláspontjuk szerint ugyanis az elsősorban egészségügyi – kórházi – szolgáltatást nyújtó intézmény létesítéséhez az OTH engedélyét is ki kellett volna kérni és nem egyértelmű, hogy az intézmény milyen minőségben látja el a feladatait, hiszen emellett, hogy krónikus belgyógyászati ellátás (is) folyik az intézményben, a rendelkezésükre álló hivatalos adatok szerint a megnyitás óta négy fő számára igényelték Szabolcs utcai lakcímet az intézmény címére. Hozzátette, hogy a Szabolcs utcai épülettömb kórházi célú hasznosítása ellentétes a kerületi képviselő-testület azon rendeletével, amely 2011-től építési tilalmat rendelt el, azaz megtiltotta a kerület Hősök teréhez közel eső részein az értéknövelő beruházások megvalósítását.

Kifejtette továbbá, hogy a kerületben élő hajléktalanok száma fővárosi viszonylatban nem kiemelkedően magas, és elsősorban az egyes kerületek üresen álló ingatlanjaiban lehetne megoldani az elhelyezésüket, ehhez azonban a kerületek közötti együttműködés (lenne) szükséges.

Pozitívként említette, hogy a kerületi önkormányzat fenntartásában üzemelő nappali melegedő befogadóképessége, és az ott igénybe vehető szolgáltatások köre is bővült az elmúlt egy évben (jelenleg 1039 fő férőhellyel rendelkezik a kerület), továbbá a hajléktalanok re-integrációja érdekében együttműködési megállapodást kötöttek a Diótörés Alapítvánnyal, a Vöröskereszttel kötött ellátási szerződésüket pedig meghosszabbították.

A kerületben július elseje óta működő saját közterület-felügyeleti egység munkatársai hangsúlyosan szociális jellegű tevékenységet folytatnak, jelzőrendszer jelleggel működnek. Számukra havi rendszerességgel tartanak közös megbeszélést, amelyen már sor került a hajléktalanokkal kapcsolatos ismeretanyag megvitatására, annak érdekében, hogy a felügyelők jogszerűen tudjanak intézkedni, illetve hogy a közterület és a szociális ellátó-szervezetek, valamint más hatóságok közös akciókat is lebonyolíthassanak.

A hajléktalanok foglalkoztatását az önkormányzat nem tudja érdemben megoldani, mivel a kerületben magas a munkanélküliek száma, ezért csak arra van lehetőség, hogy mintegy tíz főt közmunka-program keretében alkalmazzon.

*A XIII. kerületi Önkormányzat Szociális Osztályának vezetőjétől kapott tájékoztatás szerint kerületükben a hajléktalanok részére az elmúlt évben adott beszámolójukban megjelölt szolgáltatásokat továbbra is biztosítják. Az elmúlt évi beszámolóhoz képest történő változásokat tekintve az alábbiakat emelte ki:*

A 150 férőhelyes nappali melegedőben az ellátottak átlagos száma 150 fő. Szakmai program keretében különböző egyéni és csoportos foglalkozásokat biztosítanak számukra. A téli hónapokban hosszított nyitva tartásban dolgoznak, illetve az ünnep és szabadnapokon is nyitva

tartanak. A melegedő helyiség területi és infrastrukturális fejlesztéssel is bővült, lehetőség nyílt internet használatra is, amelyet elsősorban álláskeresésre, szükséges információk beszerzésére használnak, részben önállóan, részben munkatársak segítségével. A melegedő decemberi hónapban folyamatosan és hosszított ideig volt nyitva, ünnepnapokon is, teljes kihasználtsággal működött, december hónapban meleg ételt is biztosítottak az ide betérők számára.

Azokban az esetekben, ahol a hajléktalan személy egészségi állapota vagy mentális állapota indokolja, a Huba utcai étkezdében van lehetősége meleg étkeztetés igénybevételére, 31 fő számára.

A hajléktalanokkal foglalkozó kerületi munkacsoport negyedévente ült össze, a tagok köre kibővült az önkormányzati közterület-felügyelettel. Az új szervezet munkatársait egy szociális munkás készítette fel, és folyamatosan rendelkezésre áll. A közterület felügyelet munkatársai írásos tájékoztatót kaptak, amely a hajléktalan emberekről szóló hasznos információkat tartalmaz.

### **1.3 További „tereptapasztalatok”**

A vizsgálat keretében tapasztalat- és információszerzés, az aktuális, tényleges helyzet gyakorlati megismerése céljából munkatársaim több alkalommal jártak (tömeg)közlekedési csomópontoknál, frekvenciált aluljárókban, közterületeken, elsődlegesen a fenti (4.o.) térképen is megjelölt helyszíneken.

Megfigyeléseik közül kiemelendő az ún. kordonok esete: a Fővárosi Közterület-felügyelet munkatársai néhány metró-aluljáróban (Kálvin tér, Ferenciek tere, Astoria, Blaha Lujza tér, Déli pályaudvar) egyes falszakaszok mentén néhány méter hosszan, kb. 50-60 cm-re a faltól, piros-fehér csíkos szalagot húztak ki, a rájuk kihelyezett táblák felirata szerint „csúszásveszély miatt, takarítás alatt álló munkaterület”-ként zárva el az érintett területrészeket a közforgalom elől.

A kordonokkal összefüggésben megjegyzendő továbbá, hogy vizsgálatom megindítását követően sajtóhírekből értesültem arról, hogy bizonyos fővárosi aluljárókban takarítási munkálatokra hivatkozva kordonokat helyeztek el a fal mellett, és ezzel egyidejűleg a hajléktalan-ellátó szervezetek segítségével szállón történő elhelyezést ajánlottak fel az érintett aluljáróban élő hajléktalanoknak. A köztisztasági tevékenység végzésére hivatkozással kihelyezett kordonokkal kapcsolatban nem érkezett panasz a hivatalomhoz, ugyanakkor munkatársaim a helyszíni tájékozódásaik során nem észlelték a folyamatban lévő takarítási vagy fertőtlenítési tevékenység nyomait, eredményeit, nem találtak ilyen jellegű munkálatokat végző személyzettel.

A **Déli pályaudvar környékén** kordon látható az egykori túlélőpont helyén, illetve szemmel láthatóan hosszabb távra berendezkedett, régóta „zavartalanul” ott élő hajléktalan emberek csoportja húzódott meg az aluljáró, és a közlekedő folyosó szélvédett zugaiban.

A **Blaha Lujza téri aluljáróban** hajléktalanok csoportjai nincsenek, kordonok azonban igen, valamint folyamatos rendőri és közterület-felügyelői jelenlét tapasztalható. Munkatársaim megfigyelése szerint az aluljáróban dohányzókat vagy gördeszkázókat nem vonták intézkedés alá, egy ott lézengő idősebb hajléktalan férfival viszont indokolatlanul megalázóan bántak. Ugyanitt történt, hogy a sajtóhírekből ismert módon elbontott, majd korábbi helyükre centiméterre pontosan visszaállított kordonok alatt fekvő, ott alvó hajléktalanok jelentek meg.

A **Nyugati pályaudvari aluljáróban** se hajléktalan ember, se kordon nincs, a koldusok, és járőr-szolgálatot teljesítő rendőrök szokásos mértékű jelenléte tapasztalható, a **Kálvin téri aluljáróban** ugyancsak kordonok vannak.

A **Ferenciek terén** is kordonok vannak, minden alkalommal jelen volt a közterület-felügyelet, a hajléktalanok pedig az aluljáróból a fenti árkád-sor alá költöztek.

## **2. Új és speciális helyzetű hajléktalan-ellátó intézmények**

A hajléktalan-ellátórendszer aktuális helyzetének, krízisidőszaki működtetésének feltérképezése céljából végzett helyszíni vizsgálatok keretében munkatársaim ellátogattak a legújabb, idén télen átadott, Szabolcs utcai egészségügyi ellátó-intézménybe; valamint megbizonyosodtak a krízisidőszakban megnövelt férőhelyszámmal, illetve meghosszabbított nyitva tartással, vagy eleve csak ideiglenesen üzemelő menedékhelyek, éjszakai szállások üzemeléséről, illetve egy finanszírozásának biztosítottságát 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 továbbiakban.* A felújítás eredményét, a működés kereteit a nyilvánosságnak bemutatni szándékozó intézményszemlét tartottak 2013. január 4-én délután, melyen a sajtó és a szociális segítő szakma néhány érdeklődője mellett munkatársaim is megjelentek.

A budapesti Szabolcs utcai hajléktalángondozó központ átmeneti szálló és lábadozó részlegének megnyitása után egy héttel rendezték be és kezdték el működtetni a kórházi részleget is. - közölte a *BMSZKI szakmai igazgatója.* A XIII. kerületi háromszintes épület kétharmadát már használják, ott mintegy 100 embert látnak el, a kórház működésének megkezdése után pedig további 50 hajléktalan ember költözhet át - közölte. *Szólt arról is, hogy alaptalanok az esetleges lakossági aggályok az intézménnyel kapcsolatban, mert azt a Vágány utcából kell megközelíteni, ahol nincs egyetlen lakóépület sem.* A Szabolcs utca felől pedig zárt az épület, ráadásul onnan is messze van az első lakóház, az idős, beteg hajléktalanok pedig nem fognak/tudnak kimenni az intézményből. Jelezte: nyitottak arra, hogy bármikor fórumot tartsanak, és a környékbeliek bejárassák az intézményt.

A 345 millió forintból megújult épületben *50 ágyas krónikus belgyógyászati és 23 ágyas ápolási osztály, valamint 20 ágyas lábadozó részleg* kapott helyet, és ott működik a továbbiakban a *hajléktalanok háziorvosi ellátását biztosító centrum.* Ezek az egészségügyi ellátó-egységek mind a BMSZKI másik, Dózsa György úti intézményéből költöztek át ide, ezzel az eddigieknél jóval ideálisabb körülmények közé kerülve. Külön részleget alakítottak ki továbbá az idős hajléktalanok számára is, továbbá egy hospice részlegnek is akadt hely.

*Az intézmény igazgatója arról számolt be, hogy a 173 helyiségből álló épületet a fővárosi önkormányzat határozatlan időre bérlé a Magyar Nemzeti Vagyonkezelőtől, a szerződést pedig nyolc évig nem lehet felmondani, ami stabilitást ad.* Kitért arra is, hogy a Szabolcs utcába költöző egységek korábbi ingatlanjait éjjeli és krízismenedékhelyként hasznosítják a továbbiakban.

Az épületegyüttes bejárása során valamennyi érdeklődő meggyőződhetett az épület teljes akadálymentesítetttségéről, a berendezés összkomfortos, az igénybevevők speciális igényeit maximálisan figyelembe vevő kialakításáról, a működőképesség biztosítottságáról.

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

Szemrevételezhatték a látogatók az intézmény erdészeti ritkaságnak számító büszkeségét, az udvaron álló körülbelül 200 éves platánfát, az (ideiglenesen) itt élők kedvencei számára rendelkezésre álló kutya-kenneleket, valamint a gépkocsibejárót, ahol a krízisautóval beszállított hajléktalan betegeket érkeztetik majd. *Az igazgató külön kihangsúlyozta, hogy mivel szükség esetén az alig néhány méterre található Szabolcs utcai rendőrkapitánysággal könnyedén*

működhetnek majd együtt, sem előállító, vagy állandó rendőrségi jelenlétet biztosító helyiség, sem más szankcionálási célzatú helyiség nincs és nem is lesz az épületben.

### **2.2. Fertőtlenítő fürdető (Budapest, IX. kerület, Gyáli út)**

A megkérdezett civil szervezetek tájékoztatása szerint a fővárosban kritikus helyzetet okoz, hogy 2012. szeptember 1-jén az ÁNTSZ bezárta a Gyáli úti fertőtlenítő fürdetőjét, és a hajléktalan emberek parazitamentesítését a Váci úti székhelyén sem vállalja. Jogszabályi hivatkozással<sup>2</sup> a szállásokat próbálják kötelezni a náluk alvók fertőtlenítésének elvégzésére, de a menhelyeken ennek sem tárgyi, sem személyi feltételei nem állnak rendelkezésre.

Teljesen szabályozatlan és megoldatlan a nappali melegedőkben, népkonyhákban megforduló, valamint az utcai gondozó szolgálatok, krízisautók által fellelt élősködőkkel fertőzött emberek ellátása.

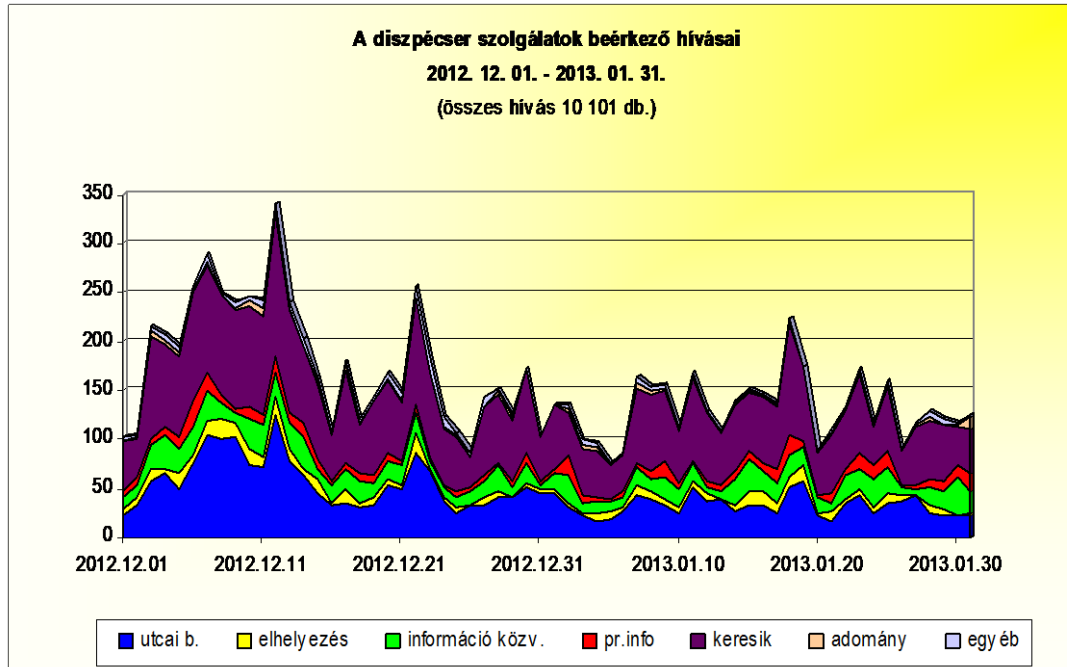
Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 1999-2000-ben a hajléktalanok egészségügyi ellátására vonatkozóan végzett vizsgálatban az alábbi javaslatot tette: „Az alkotmányos joggal kapcsolatos visszasságok orvoslása érdekében kezdeményezem, hogy az egészségügyi miniszter módosítsa a fertőző betegségek és a járványok megelőzéséről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendeletet úgy, hogy az egészségügyi kártevők által okozott egészségi ártalmak megelőzése körében az ÁNTSZ feladatai között szerepeljen az elterjedés veszélyének fokozott mértékben kitett személyek számára fertőtlenítő fürdetők működtetése.”

A javasolt módosításra azonban sem akkor, sem azóta nem került sor, így idén őszől, miután a működtetését biztosító anyagi fedezete hiányában a Gyáli úti fertőtlenítő fürdető bezárt komoly, a lakosságot is fenyegető járványveszély alakult ki.

Információim szerint a Máltai Szeretetszolgálat minisztériumi támogatással átvette és jelenleg is végzi a Gyáli úti fürdető üzemeltetését. A fürdető kérdésével, a helyzet részletes ismertetésével, a parazitamentesítéssel és a lábadozókkal kapcsolatos esetleges jogszabály-módosítási javaslatokkal nem e jelentésben, hanem az *AJB-6566/2012. számon folyamatban lévő vizsgálat* eredményeinek összegzésekor térek ki.

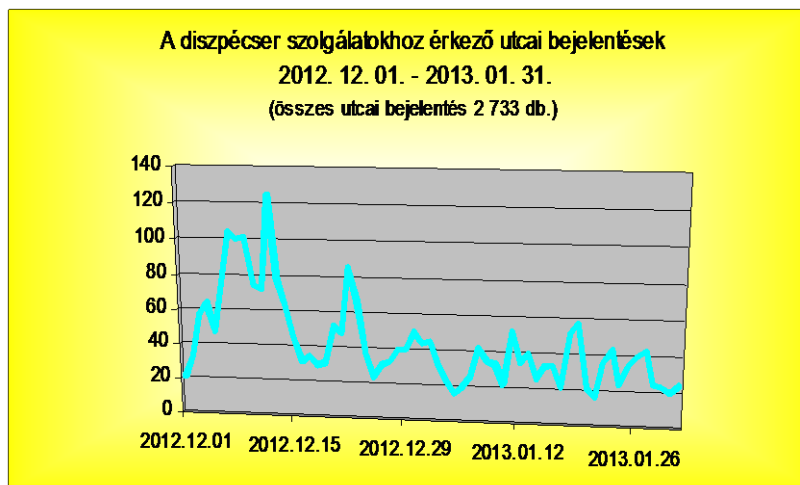
### **3. Az utcai szociális gondozó-szolgálatok tapasztalatai**

A Menhely Alapítvány diszpécierszolgálatának, és az utcai szociális gondozást végző szolgáltatók országos hálózatának vezetője megkeresésemre *részletesen tájékoztatott*<sup>3</sup> az utcai szociális munka ideji tapasztalatairól, az alábbiak szerint.

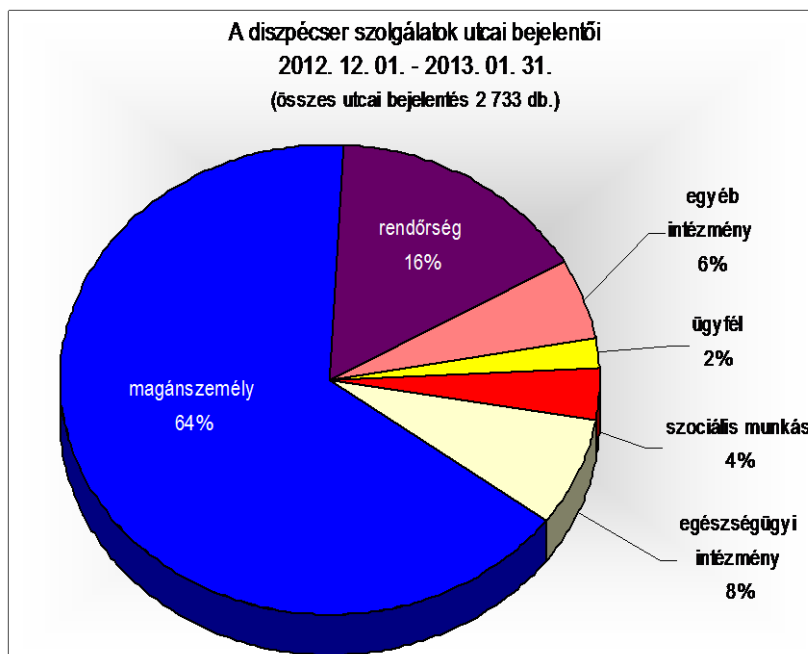
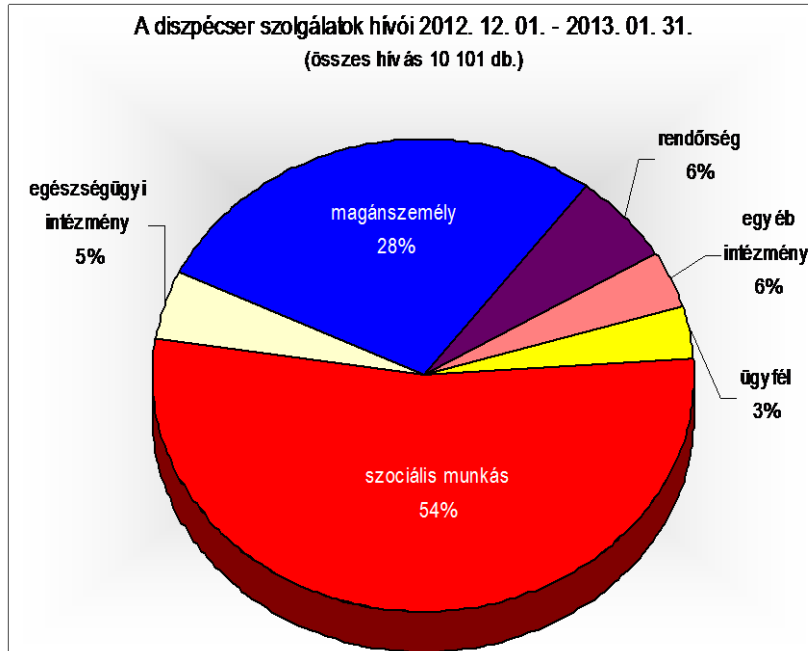


2012. december 1. és 2013. január 31. között összesen 10.101 hívás futott be a Regionális Diszpécser Szolgálatokhoz. Ezen belül a Menhely Alapítvány Diszpécser Szolgálata és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Budai Alközpontja összesen 6622 hívást kapott. Ez mind a két hónapban körülbelül 30%-kal magasabb, mint az előző év hasonló időszakában, de jóval kevesebb, mint ami 2012 februárjában érkezett a telefonszolgálatokhoz.

Közterületen kritikus helyzetbe kerülő emberekről 2733 esetben számoltak be a telefonálók, ebből 2099 hívás érkezett a Budapesten működő szolgálatokhoz.



A telefonálók összetétele alapvetően nem változott az előző évekhez képest, a hívások többsége a szolgálat koordinációs tevékenységéhez kapcsolódva szociális munkásoktól érkezik (54%), a közterületeken kritikus helyzetbe kerülő otthontalan emberekkel kapcsolatban viszont 64%-ban magánszemélyek hívják őket.

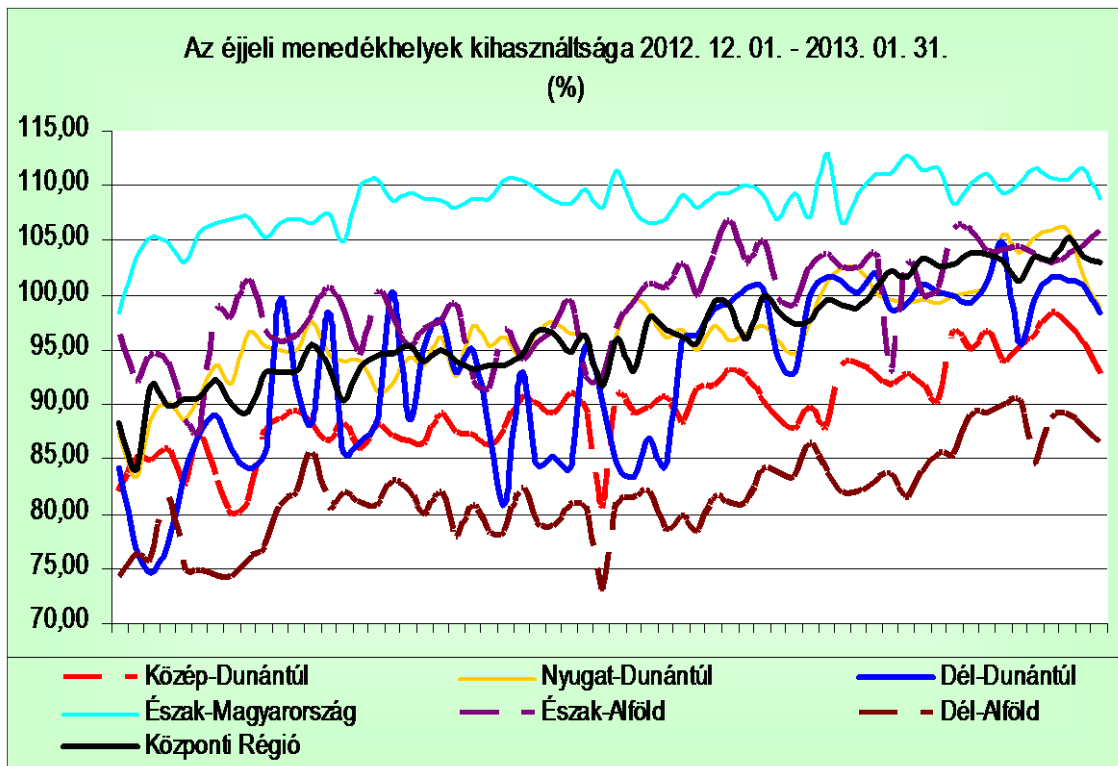


„Az idei tél időjárása sokkal egyenletesebb a tavalyinál, nagyobb hideg december 11-12 környékén néhány naptól eltekintve nem volt, így munkánkat sokkal kiegyensúlyozottabban, folyamatosabban tudjuk végezni.” – fogalmaz levelében a diszpécser-szolgálat vezetője.

Lényeges változásként kiemelte, hogy sok év óta először a budapesti éjjeli menedékhelyek átlagos kihasználtsága 100 % fölé emelkedett. Ez nem jelenti azt, hogy több embert ne tudnának elhelyezni, hiszen sok helyen lehetőség van az engedélyezett férőhelyszámon felül is befogadni embereket, illetve vannak ilyen esetekben megnyitható krízisrészlegek, tartalék férőhelyek is, de azok a jó minőségű intézmények, ahová a fedél nélkül élő emberek szívesen bemennek, kivétel nélkül megteltek. Nagyon nagy különbség tapasztalható az egyes intézmények kihasználtsága között, a legnépszerűbb fővárosi szálló átlagos januári kihasználtsága 166%, a

legkevésbé népszerűé 62% volt. (Mindkettő a fővárosi önkormányzat intézménye.)

„Országosan is hasonló a helyzetkép, január végére az Észak-magyarországi és az Észak-alföldi éjszakai szállók átlagos kihasználtsága is meghaladta a 100%-ot.” – áll a *szolgáltatvezető tájékoztatójában, de hozzátette, hogy vidéken kevésbé van lehetőség krízisszállók megnyitására, jelenleg Debrecenben, Miskolcon, Nyíregyházán a legsúlyosabb a férőhelyhiány. A többi régió átlagos kihasználtsága 92-98% között van, kivételt csak a Dél-alföldi régió képez, ahol Bács-Kiskun és Csongrád megyében is vannak nagy létszámú, nehezen megtelő szállások, miközben Békés megyében nagyon kevés a férőhely, a kihasználtság folyamatosan 110% feletti.*



A téli programok működését jelentősen nehezítő problémaként írja le a szolgáltatvezető, hogy a finanszírozásukat biztosító pályázat a tavalyi évben – a szakminisztériummal való szerződés aláírásának csúszása miatt – nagyon sokat késett, a lebonyolítást végző Hajléktalanokért Közalapítvány csak 2012. december 10-ei beadási határidővel tudta azt meghirdetni.

Jelentős civil erőfeszítéseknek köszönhetően az eredmények már ismertek, jelenleg a szerződéskötés folyamatban van, de a téli működéshez szükséges források várhatóan csak márciusban fognak megérkezni az ellátó szervezetekhez.

Így jelenleg csak azok a programok működnek, melynek lebonyolítási költségeit a működtetők meg tudták előlegezni, a fővárosban például a korábbi évekhez képest kevesebb nappali melegedő működik hétvégén, kisebb adagszámban tudnak élelmiszert biztosítani az éjjeli menedékhelyek, kevesebb gyógyszer, kötszer, egészségügyi segédeszköz áll rendelkezésre. Vidéken még ennél is kritikusabb a helyzet, mert a diszpécser szolgálatok és krízisautók működését is ez a pályázat finanszírozza. (Budapesten ezt a Fővárosi Önkormányzat közvetlenül biztosítja.)

Az *idei tél tapasztalatai* közül kiemelte, hogy a tavalyi évhez képest jóval nehezebb az utcán, közterületen talált, ápolásra, gondozásra szoruló fedél nélküli emberek elhelyezése.



Budapesten kórházi ellátásra nem szoruló, de az egészségügyi és mentális állapota miatt az utcán élő kritikus helyzetben lévők ellátását az öt egészségügyi centrumban működő lábadozó férőhelyeken kellene megoldani. Ezek napi 24 órás bent tartózkodást, napi háromszori étkezést, gyógyszer, ápolást, gondozást biztosítanak az ügyfelek számára. Az orvosi, egészségügyi ellátást az OEP finanszírozza, a lábadozó férőhelyek működtetését szociális normatívából kellene biztosítani. *Súlyos hiányosságként* jelöli meg, hogy az intézménytípusnak semmiféle jogszabályi háttere, leírása, szabályozása nincs. Így céljukat, feladatkörüket, szolgáltatásaikat szabadon meghatározva teljesen eltérő módon működnek, egyre nehezebbé téve ezzel a közterületekről elszállított ápolásra szoruló emberek ellátását.

Konkrét kérdésre válaszolva a szolgálatvezető arról is tájékoztatott, hogy a nyári hónapokhoz képest valóban meredeken emelkedett a közterületeken, aluljárókban tartózkodó emberek száma, de ennek közvetlen összefüggése az Alkotmánybíróság döntésével nem volt, a folyamat hónapokkal korábban kezdődött. 2012. július 1-jétől a Nemzeti Erőforrás Minisztérium egy új, TAJ szám alapú nyilvántartási rendszert vezetett be a szociális szolgáltatásokat igénybe vevőkről. A *KENYSZI rendszerben*<sup>4</sup> – bár ennek jogszabályi alapja nincs – egy hajléktalan embernek naponta csak egy nappali melegedős ellátását lehet rögzíteni, illetve a további ellátások törlődnek a nyilvántartásból.

A fővárosi hajléktalanellátó intézményrendszerben működő 34 nappali melegedő, az ételmelegítő, ebéd biztosításától, mosási, tisztálkodási lehetőségen keresztül a szociális ügyintézésig, állásközvetítésig többféle szolgáltatást nyújt ügyfelei számára. Jellemzően nem tudják minden szolgáltatásukat azonos színvonalon minden rászoruló számára biztosítani, így az elmúlt évek tapasztalati szerint az otthontalan emberek aktuális szükségleteinek megfelelően több, jellemzően 2-3 nappali melegedő szolgáltatásait is igénybe vették, veszik egy napon.

A nappali melegedők forgalmuk alapján kapnak finanszírozást, és nem világos, hogy a *KENYSZI rendszerben* való ütközéseknek lesznek-e anyagi következményei. A gyakorlati tapasztalat szerint kialakult bizonytalan helyzetre a szervezetek sokféle módon reagáltak: van, amelyik nem látja el azokat az ügyfeleket, akik már más nappali melegedő szolgáltatását igénybe vette, van, amelyik előnyben részesíti azokat, akik még nem jártak más helyen, és van, amelyik deklarálta, hogy minden hozzá fordulót ellát.

A fenti folyamat legsúlyosabb következménye az, hogy az otthontalan emberek között is elterjedt az a téves, jogalap nélküli információ, hogy egy napon csak egy nappali melegedő igénybe vételére jogosultak. Így a rászorulóknak jelentős része elkezdte mérlegelni, hogy milyen szolgáltatást vesz igénybe a nappali melegedőkben – a szociális munkások tapasztalatai szerint általában a déli órákban ebédelni bementek, és a nap fennmaradó részét az utcákon, közterületeken töltötték, miközben a nappali melegedők forgalma meredeken csökkent.

A *Menhely Alapítvány munkatársai* arról tájékoztattak, hogy a fenti problémát több alkalommal szóban és írásban is jelezték a szakminisztérium felé, kérve, hogy a *KENYSZI rendszer* működését hozzák összhangba a jogszabályi előírásokkal, de ez ügyben előrelépés a mai napig nem történt.

A felvetett probléma igazolásának megerősítésére hozzáteszem, hogy *Budapest Főváros Főjegyzője* egy másik vizsgálatomban<sup>5</sup> tett megkeresésemre adott válaszában szintén kiemelte, hogy „a nappali ellátások tekintetében jelentős gondot okoz a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal által működtetett ún. *KENYSZI nyilvántartás*, mivel ez a rendszer nem engedi, hogy a rászorulóknak egy napon két nappali melegedő szolgáltatásait vegyék igénybe. Ez azt jelenti, hogy ha például valaki az egyik melegedőben reggel kimossa a ruháit, a nap hátralevő részében elküldhetik abból a másik melegedőből, ahova például étkezni, vagy álláskereső miatt szeretne menni. *Ez a helyzet azt eredményezi, hogy a hajléktalanok egy napon gyakran csak egy –*

*általában az étkezésüket is biztosító – nappali ellátást vesznek igénybe, és egyébként a közterületeken tartózkodnak.”*

Ebből következő további „*utcsás*” tapasztalat az a tendencia, hogy a nappali órákat az utcákon töltő emberek egy része egyre stabilabban kezdett berendezkedni a közterületi életmódra, és szállást nyújtó intézmények szolgáltatásait is kevésbé vette igénybe a korábbiaknál, illetve már a kora őszi hónapokban megjelentek azok a bűnözői csoportok, melyek ráépültek az aluljárókban egyre nagyobb létszámban tartózkodó hajléktalan emberekre. *A szociális munkások véleménye szerint az Alkotmánybíróság döntése ebben a folyamatban csak annyi változást hozott, hogy ügyfeleik öntudatosabbá váltak, sokan meg is fogalmazták, hogy ehhez nekik joguk van, ugyanakkor a hatóságok egyre passzívabbakká álltak, állnak a problémához.*

A többirányú attitűd-változás egyértelmű következménye, hogy azokon a pontokon, ahol nagyobb csoportok alakultak ki, a szociális munka eszköztárával kezelhetetlenné vált a helyzet, sokszor még a nagyon beteg, közvetlen veszélyben lévő embereket sem tudták az utcai szociális munkát végző, végezni próbáló szakemberek a csoportból, a helyzetből kiemelni.

A diszpécsterszolgálat munkatársai több alkalommal voltak tanúi annak, hogy a jelenlévő rendőrjárőr egyértelmű szabálysértés esetén (dohányzás, alkoholfogyasztás, garázdaság, közszeméremérsértés, agresszív kéregetés) sem intézkedett, elmondásuk szerint olyan járőr is volt, aki azt állította, az az utasítása, hogy ne lépjen közbe. A kialakuló helyzet az aluljárókban éjszakázó emberek számára is egyre tarthatatlanabbá vált, a fokozódó agresszió elsősorban a csoport tagjaira irányult, ennek enyhítését elősegítő pozitívumként írták le, hogy a Blaha Lujza téren éjszakázó 15-20 embert január közepén sikerült intézményben elhelyezniük.

## **Megállapításaim**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt.<sup>6</sup> 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 – egyelőre 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 biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggérendszer 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. 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.

Az országgyűlési biztosok az ombudsmanintézmény 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.

A 2008-as projekt keretében és korábbi jelentéseimben kiemeltem, hogy megengedhetetlenek, az érintettek emberi méltósághoz való jogával összefüggő visszasság veszélyét hordozónak tartok minden olyan adminisztratív megoldást, vagy arra irányuló javaslatot, amely a szükséges intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenlétének „városképi kérdésre” adott válaszként próbálja megfogalmazni. Arra is felhívtam 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, a helyzet jogállami megoldása kötelező. 2011-ben több esetben a hozzám érkező jelzés nyomán, illetve hivatalból vizsgálodtam a hajléktalan, valamint a kvázi hajléktalan, egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott emberekkel szembeni állami fellépés formáival kapcsolatban. Több ízben kénytelen voltam nyilvános megszólalásaimban hangot adni kritikáimnak és komoly aggodalommal figyeltem az alapjogokat és a jogállamiság normáit esetenként figyelmen kívül hagyó, a jogalkotás és jogalkalmazás területén egyaránt jól észlelhető, jogszabályok formájában testet is öltő tendenciákat.

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 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 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 önjelől nem tudják megteremteni.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

Több korábbi jelentésemben<sup>7</sup> is megfogalmazott álláspontom szerint *„a hajléktalanság, mint állapot, a közterületen való (szükségszerű) életvitelszerű tartózkodás, mint helyzet önmagában nem lehet bűn, amely szankciókat von maga után. Egyértelmű ugyanakkor, hogy a hajléktalanság nem teremt törvényen kívüliséget, a társadalmi együttélés alapvető normáit mindenkinek be kell tartania. Világosan és egyértelműen el kell azonban 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.”*

Arra is több alkalommal felhívtam 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, a helyzet jogállami megoldása kötelező, és ez a szélsőségesen rászoruló emberekről való „gondoskodási” kötelezettség semmi esetre sem merülhet ki a potenciális lehetőség biztosításában.*

Többször hangsúlyoztam 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 folyamatok pedig nem szűntek meg, az ellátásra szorulóak száma a jövőben továbbra sem fog csökkenni, sőt egyes becslések szerint további növekedés várható.

A hajléktalanság problémakörével foglalkozó 2008. évi tematikus projekt keretében,<sup>8</sup> illetve ezen túlmutatóan is, a kérdéskört különféle aspektusokból megközelítve, (ideértve a krízisidőszak kihívásaira adott ellátórendszeri válaszok harmadik éve folytatott, rendszeres monitoringját is) *számos vizsgálatot folytattam a témában, melyek eredményeként több esetben javasoltam konkrét megoldási alternatívákat, világos követelményrendszert felvázolva ajánlásokkal fordultam a jogalkotókhoz, jogalkalmazókhoz egyaránt.* Hatásköri korlátaim azonban a figyelem felhívásánál, és fenntartásánál, az intenzív javaslattevésnél többet nem tesznek lehetővé számomra.

A közvélemény szolidaritásból merev elutasításba fordulására okot adó körülmények orvoslására a hatályos szabálysértési törvény, és a főváros, illetve a kerületek, települések önálló rendeletei lehetőséget teremtettek, *a problémás magatartás-formákat tanúsító személyek számos korábban is létező, hatályos, alkalmazható és alkalmazandó jogszabályi tényállás, rendelkezés alapján felelősségre vonhatóak.*

A *köztisztasággal* kapcsolatos közszolgáltatói tevékenység elvégzésének és felügyeletének rendje éppúgy adott, világos és egyértelmű, mint a *közrend, közbiztonság és a közegészségügy* biztosításának, hatósági felügyeletének módja. Az „*utcán élés*” pusztá ténye önmagában fogalmilag nem képezheti szankcionálás (jog)alapját, az erre lehetőséget teremtő jogszabály-hely alaptörvény-ellenességére hivatkozva, törvény adta hatáskörömnél fogva<sup>9</sup> indítványoztam az ennek megsemmisítésére irányuló eljárást az Alkotmánybíróságnál.

E jelentés keretei között is felhívom a figyelmet az AB elnökének a hajléktalanokkal kapcsolatos AB-határozattal<sup>10</sup> összefüggő álláspontjára, amely szerint „*A közterületen élők problémáját természetesen meg kell oldani, de ehhez csak alkotmányos eszközöket lehet igénybe venni. Az Ab semmi mást nem tett, mint egy alaptörvény-ellenes jogszabályt megsemmisített. A határozat bőven hagy mozgásteret a jogalkotónak, hogy megnyugtatóan és alkotmányosan rendezze a kérdést. A szabályozás elhibázottságára egyébként felhívták a figyelmet olyan karitatív szervezetek is (például a Máltai Szeretetszolgálat), amelyeknek nagy tapasztalatuk van a hajléktalanok ellátásában.*”

Jelen vizsgálatom kiemelendő tapasztalata ugyanis, hogy a feltárt gyakorlat, a megismert szakmai vélemények hangsúlyozottan *nem igazolják* az egyes sajtóhírekben<sup>11</sup> megjelent, az említett AB-határozat és a hajléktalan emberek fokozott mértékű utcai, közterületi jelenléte között közvetlen ok-okozati összefüggést vélelmező (önkormányzati, jogalkotói) álláspontokat.

Rögzítendő vizsgálati tapasztalat az is, hogy *az egyes hatóságok, szervek, intézmények közötti együttműködés szűk körben, kerületi szinten zökkenőmentes, legtöbb esetben kifejezetten eredményes*, a felmerülő nehézségek, problémák jelzése is megtörténik, ugyanakkor a központi, jogalkotói aktivitást is igénylő megoldások, valódi válaszok hiányoznak.

A vizsgálat feltárta, hogy az éjjeli menedékhelyek átlagos kihasználtsága Budapesten és országosan több régióban is meghaladja a 100 százalékot. Amint arra már a 2011-ben kiadott gyorsjelentésemben is utaltam, az „Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje *az élethez és emberi méltósághoz való jog sérthetlensége. Erre tekintettel 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.*”<sup>12</sup>

A téli krízisidőszakban az éjjeli menedékhelyeken lehetőség van az engedélyezett férőhelyszám felett is hajléktalanok befogadására, azonban az említett intézmények ilyen szintű telítettsége *az élethez és az emberi méltósághoz, valamint a szociális biztonsághoz való alapjogok sérelmének közvetlen veszélyét hordozza, és ezzel visszásságot idéz elő.*

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma minden évben pályázati úton jelentős összeget biztosít a hajléktalanokat ellátó intézmények részére azért, hogy a téli időszak megnövekedett ellátási szükségletei kielégíthetőek legyenek. Vizsgálatom idején, 2013. január 22-én a született meg a támogatói döntés arról, hogy a 2012-2013-as téli időszakban mely pályázók részesülnek a krízisellátáshoz szükséges anyagi forrásokban. A szociális intézmények a januári döntést követően várhatóan csak márciusban jutnak hozzá ténylegesen az ellátások fedezetéhez. *Ebből következően megállapítom, hogy az élethez és az emberi méltósághoz, valamint a szociális biztonsághoz való alapjogok sérelmének közvetlen veszélyét hordozza, és ezzel visszásságot idéz elő az a körülmény, hogy a krízisidőszakban elengedhetetlen emelt szintű ellátáshoz szükséges anyagi források csak igen nagy késéssel, március folyamán jutnak majd el az ellátó szervezetekhez.*

Már korábban is felhívtam rá a figyelmet, jelen vizsgálatomban ismételtén megállapítottam, hogy a kórházi ellátásra nem szoruló, de az egészségügyi és mentális állapota miatt kritikus helyzetben lévő hajléktalanok ellátása továbbra is megoldatlan. Az őket gondozó intézménytípusnak („lábadozók”) sem jogszabályi háttere, sem speciális finanszírozása nincs, ami *az élethez és az emberi méltósághoz, valamint a szociális biztonsághoz való alapjogok sérelmének közvetlen veszélyét hordozza, és ezzel visszásságot idéz elő.*

A vizsgálat megállapításai szerint a nappali melegedők igénybe vétele tekintetében sajátos helyzethez vezetett a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal által működtetett KENYSZI

speciális nyilvántartási módja, amely szerint egy napon, egy nappali melegedő igénybevétele rögzíthető. Az erről szóló téves információk miatt – miszerint nem vehető igénybe két nappali ellátás egy napon – sok hajléktalan 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. Mindez a *szociális biztonság*hoz való alapjog sérelmének közvetlen veszélyét hordozza, és ezzel visszásságot idéz elő.

*Mindezeket összegezve megállapítom, hogy a vizsgálatom eredményeként feltárt helyzet (az egyes ellátás-típusok működtetésének jogszabályi és finanszírozási környezetében tapasztalható hiányosságok, bizonytalanságok) a jogállamiságból elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő alapjogi visszásságot idézett elő és tart fenn.*

*Megállapítom továbbá, hogy a fennálló jogbizonytalanság következtében a szociális segítő szakma eszközei hatástalanokká váltak, ezzel együtt a hajléktalanság, a fedél nélküliek utcai, közterületi jelenlétének – szinte a kezelhetetlenségig súlyosodó – problémaköre úgy a hajléktalan emberek, mint a jelenséggel együtt élni kényszerülő többségi társadalom tagjainak vonatkozásában, az élethez és emberi méltósághoz valamint a szociális biztonság*hoz való jogokkal összefüggő súlyos alapjogi visszásságo(ka)t előidéző helyzetet teremtett.

## **Intézkedéseim**

Jelentésemet 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.

*Az Emberi Erőforrások Minisztériuma azzal, hogy jelentős forrás biztosításával, pályázati keretek között gondoskodik a hajléktalan emberek téli, krízis ellátásáról, jelentős és hatékony segítséget nyújt valamennyi érintettnek. Ugyanakkor tervezhetőbbé, ezáltal szakszerűbbé tenné az ellátást, ha a szükségletek felmerüléséhez illeszkedő időben – jellemzően a téli hónapokban – tenné elérhetővé a pályázati forrásokat.*

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében

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;

az Ajbt. 37. § alapján *kezdeményezem, hogy az emberi erőforrások minisztere vizsgálja felül a KENYSZI<sup>13</sup> rendszerét és jogszabályi környezetét, illetve megfelelő, széles körű tájékoztatással orvosolja a nyilvántartási rendszer jellegéből fakadó problémákat.*

Budapest, 2013. február

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## **Melléklet: Lábjegyzet**

<sup>1</sup> Budapest Főváros VII. kerület Erzsébetváros Önkormányzata Képviselő-testületének 28/2012. (VI.13.) önkormányzati rendelete

<sup>2</sup> A fertőző betegedések és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998 NM rendelet és annak 4. számú melléklete

<sup>3</sup> Forrás: Egységvezető, Menhely Alapítvány, Diszpécserszolgálat

<sup>4</sup> KENYSZI = Központi Elektronikus Nyilvántartás Szociális Szolgáltatások Igénybevételéről

<sup>5</sup> Az AJB-687/2013. ügyszámon folyamatban lévő vizsgálat keretében

<sup>6</sup> Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)

<sup>7</sup> Például az AJB-367/2011., AJB-1834/2012., AJB-1277/2012., 3240/2011., 4326/2011. számú jelentésekben

<sup>8</sup> A projekt eredményeit bemutató füzet teljes szövege elérhető az alábbi linken:  
<http://www.obh.hu/allam/2008/pdf/hajlektalanugyi.pdf>

<sup>9</sup> Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 34. §-a alapján „Az alapvető jogok biztosza az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat.”

<sup>10</sup> 32/2012. (XI.14.) AB határozat

<sup>11</sup> <http://www.168ora.hu/itthon/tarlos-hajlektalan-nezegetesre-invital-108517.html>

[http://index.hu/belfold/budapest/2013/01/04/tarlos\\_hajlektalanszemlere\\_hivja\\_az\\_ombudsmant](http://index.hu/belfold/budapest/2013/01/04/tarlos_hajlektalanszemlere_hivja_az_ombudsmant)

<sup>12</sup> 26/1993. (IV.22.) AB határozat

<sup>13</sup> KENYSZI = Központi Elektronikus Nyilvántartás Szociális Szolgáltatások Igénybevételéről

## **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-658/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Berkes Lilla

### **Az eljárás megindítása**

A panaszos azért fordult Hivatalomhoz, mert a megengedett legnagyobb sebességre vonatkozó előírás megszegése miatt közigazgatási bírságot róttak ki rá. Állítása szerint ugyanakkor a megjelölt időpontban nem járt a helyszínen, gépjárművét nem adta kölcsön és a rendszám se vészett el. A képen nem az ő gépkocsija szerepel, amely egy Renault Mégane II., 2004-ben gyártott személygépkocsi, a bírságot azonban neki kell megfizetnie. A felvétellel kapcsolatos aggályait jelezte a rendőrségnek, az azonban érdemben nem adott választ, nem volt semmilyen bizonyítási eljárás, nem vizsgálták egy másik típusú autó lehetőségét, maga a fotó pedig nem olyan minőségű, amelyről egyértelműen megállapítható a rendszám.

A panasz kapcsán felmerült a tisztességes 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 Budapesti Rendőr-főkapitányságot.

### **Megállapított tényállás**

A panaszos csatolta az ügyben keletkezett iratokat. Vas Megye Rendőrfőkapitánya a 2012. szeptember 17-én kelt határozatában a panaszost 30.000 Ft közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte. A határozat indokolása szerint a panaszos által üzemben tartott gépjárművel a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendeletnek (a továbbiakban: KRESZ) a megengedett legnagyobb sebességre vonatkozó 26. § (1) bekezdés a) pontban foglalt előírását megszegve, a megengedett 50 km/óra sebesség helyett 75 km/óra sebességgel közlekedtek. A sebességmérés hitelesített mérőberendezéssel történt. A tényállást a hatóság rendelkezésére álló képi bizonyíték alapján állapították meg.

Az említett képi bizonyíték az alábbi (a felvételtől a rendszámot eltávolítottam):



A panaszos 2012. október 30-án – iratbetekintés keretében – előadta, hogy a szabályszegést nem ismeri el, mivel a felvételen látható rendszám tábla számjegyei nem jól kivehetők, az ő tulajdonában álló jármű típusától eltérő külső jegyeket hordoz, ezért kérte az elsőfokú hatóságtól annak vizsgálatát, hogy a szabályszegés tényét más jármű is elkövethette-e.

Vas Megye Rendőrfőkapitánya 2011. november 21-én kelt határozatával az eredeti határozat indokolását módosította. Ebben megállapította, hogy a felvételt érvényes hitelesítési bizonyítvánnyal rendelkező berendezéssel, annak rendeltetésszerű használata során az arra jogosult személy készítette. A rendelkezésre álló képfelvétel alkalmas a szabályszegés elkövetésének bizonyítására, így a közigazgatási bírság kiszabásának feltételei fennállnak.

A panaszos 2012. december 1-jén fellebbezést terjesztett elő, amelyben előadta, hogy a rendszám táblán látható három számjegy valójában 467, nem pedig 457, mint ahogyan azt a rendőrség megállapította. Álláspontja szerint a felvételen valószínűleg egy Volkswagen látható, továbbá nem járt a megjelölt időpontban a környéken, így ő nem követhette el a szabályszegést. A módosító határozat a felvetéseire nem ad választ, kizárólag azt részletezi, hogy a mérőberendezés hitelesítve volt.

Budapest Rendőrfőkapitánya, mint másodfokú hatóság 2012. december 28-án kelt határozatában az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A rendelkezésre álló bizonyítékokat megvizsgálta és annak eredményeként megállapította, hogy a rendelkezésre álló települési napló, illetve képi bizonyíték alapján a panaszos gépjárművel követték el a szabályszegést, az elsőfokú hatóság pedig a döntéshozatal során teljes körültekintéssel járt el.

A képi bizonyítékot hitelesített sebességmérő berendezéssel, annak rendeltetésszerű használata során az arra jogosult személy készítette, a felvétel pedig alkalmas a szabályszegés bizonyítására. A felvétel szélén markerek vannak, ami alapján beazonosítható a lézersugár helye. A képek felett található három információs sorban a következő adatok láthatóak: az első sorban a felvétel sorszáma, a készülék gyári száma, a dátum és a pontos idő, a jármű távolsága egy tized méteres pontossággal, a haladási iránya és sebessége. A második sor tartalmazza a mérési hely szöveges megnevezését. A harmadik sorban a személyautókra beállított fényképezési határ/megengedett legnagyobb sebesség, a felvétel készítésénél alkalmazott járműtípus, valamint a GPS koordináták. A földrajzi koordinátákat követően feltüntetésre kerül, hogy a szabályszegés



helyszínén minden kétséget kizáróan megállapítható, hogy a megengedett legnagyobb sebesség 50 km/óra volt. A sebességellenőrzést végző rendőrök a mérés megkezdése előtt megállapítják a helyszínen megengedett legnagyobb sebességet.

A települési napló – amely okiratot a helyszínen az arra jogosult személy, a képi felvételekkel egy időben tölt ki – tartalmazza a szabályszegés helyét, idejét, a gépjármű forgalmi rendszámát, a megengedett legnagyobb sebesség mértékét, valamint a mért sebességet. A képi bizonyíték és a települési napló alapján ezért a határozatot helybenhagyta.

A panaszos ezt követően fordult hozzám panasszal, illetve keresetlevelet terjesztett elő. A BRFK ezt követően határozatát visszavonta, az elsőfokú határozatot pedig megsemmisítette.

## **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) 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, továbbá a panaszos a fellebbezéssel kimerítette a rendelkezésére álló közigazgatási jogorvoslati lehetőséget, így a panasz vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

Az Ajbt. 18. § (3) bekezdés e) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja a bíróság tevékenységét. Jelen esetben a panaszos ugyan keresetlevelet terjesztett elő, azonban az ügyben bírósági eljárás nem indult, így hatásköröm az ügy vizsgálatára nem kizárt.

### **Az ügy érdeme tekintetében**

Az ügy tisztázása érdekében megkerestem Budapest Rendőrfőkapitányát. Levelemben felhívtam a figyelmét arra, hogy az Alaptörvény 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.

A tisztességes eljárás követelménye megköveteli a hatóságoktól, hogy megfelelően tisztázott tényállásra alapítva hozzák meg döntésüket és azt megindokolják. Kiemeltem, hogy a panaszos csatolta mind az első, mind pedig a másodfokú hatóság által hozott döntést, amelyek álláspontom szerint sem adnak választ a panaszos által felvetett kérdésekre. A határozatokból nem állapítható meg, hogy a hatóságok megvizsgálták-e annak a lehetőségét, hogy valóban nem egy Renault Mégane látható a képen, amelyet magam is megtekintettem a <https://kozigbirsag.police.hu> oldalon. A felvételen gyakorlatilag nem láthatóak a jármű körvonalai, sem a márkajelzése, kizárólag a fényszórói és a rendszáma, elmosódottan. Felhívtam továbbá a figyelmét arra, hogy tudomásom szerint megfelelően tompított világítás esetében a Renault Mégane-nál nem látható a helyzetjelző fénye. Mindezekre hivatkozással felkértem a

rendőrfőkapitányt, hogy vizsgálja ki az érintett esetet.

Budapest Rendőrfőkapitánya tájékoztatott róla, hogy a panaszos a másodfokú határozattal szemben keresetlevelet terjesztett elő. A keresetlevél alapján a Közlekedésrendészeti Főosztály vezetője a sérelmezett eljárás iratait megvizsgálta, ennek során megállapította, hogy a szabályszegés dokumentálására szolgáló képfelvétel nem alkalmas bizonyításra, az elsőfokú hatóság pedig a tényállás nem megfelelő tisztázásával szabta ki a közigazgatási bírságot, amelyet a másodfokon eljáró hatóság helybenhagyott. Mindezekre tekintettel, soron kívül intézkedett a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 114. § (1) bekezdése alapján a másodfokú határozat visszavonására és az elsőfokú hatóság döntésének megsemmisítésére a Ket. 105. § (1) bekezdése értelmében. A megkeresés kivizsgálása során feltárt eljárási hibák a másodfokú hatóság ügyintézői részére oktatás tárgyát képezik.

A Közlekedésrendészeti Főosztály vezetőjének levele szerint az oktatás tárgyává teszik és ismertetik az állománnyal a megengedett legnagyobb sebességre vonatkozó rendelkezések megszegőivel szemben lefolytatandó eljárások sajátosságait: éjszakai felvételek, a Trafficpoint informatikai rendszerben a megjegyzés rovatban feltüntetettek (mely a feldolgozás során észlelteket tartalmazza), a fénykép információnál rögzített felvétel alkalmassága a szabályszegés bizonyítására, a kérelem részletes megvizsgálása.

A Ket. a hivatalbóli eljárás elvén nyugszik, amely magában foglalja a tényállás tisztázását és a bizonyítást is. A Ket. az alapelvek között kimondja, hogy a 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.

Ebből fakadóan a döntéshozatal előtt tisztázni szükséges a tényállást, amely során a releváns tényeket vizsgálja a jogalkalmazó. A hatóság ugyan elsősorban a rendelkezésére álló adatok alapján hozza meg a döntését, ha azonban ezek nem elégségesek – mert például az ügyfél kétségbe vonja azok megfelelőségét, vagy önmagukban nem alkalmasak az események feltárására –, bizonyítási eljárást kell lefolytatnia. Amennyiben a hatóság a döntéshozatal előtt nem, vagy nem kellő mértékben tisztázza a tényállást, akkor megalapozatlan döntés születik, amely súlyos eljárási hibának minősül.

Az ügyfél egyik alapvető joga, hogy bizonyítási indítvánnyal forduljon a hatósághoz, akkor is, ha a bizonyítás egyébként hivatalból történik. A hatóság nem köteles ugyan az indítványnak eleget tenni, de azt mérlegelnie kell, és az eljárást lezáró döntésében meg is kell indokolnia, hogy miért nem tett eleget az indítványnak. Mindemellett az is igaz, hogy ügyféli bizonyítási indítvány hiányában is el kell végeznie a hatóságnak mindazokat a bizonyítási cselekményeket, amelyek szükségesek a tényállás tisztázásához.

Mindezen követelmények az alapeljárás, illetve a jogorvoslati eljárás egészére is irányadóak. Még ha elő is fordulnak hibák a döntéshozatalban, a jogorvoslati eljárás fő célja, hogy a meghozott hibás, az ügyfél jogait, érdekeit csorbító döntést orvosolja. Ennek keretében a jogorvoslat elbírálására jogosult hatóságnak (bírósnak) vizsgálnia kell magát a döntést, és az azt megelőző eljárást is.

Megállapítható, hogy jelen esetben az elsőfokú hatóság a rendelkezésére álló bizonyítékokra alapozta a döntését, külön bizonyításra nem került sor, majd a panaszos ügyfél bizonyítási indítványa nyomán ugyanúgy a már rendelkezésre álló információk birtokában módosította döntése indokolását. A hivatalbóliság elvéből fakadóan erre sor kerülhet, hiszen a hatóságnak magának kell eldöntenie, hogy szükség van-e további bizonyítási cselekmények foganatosítására, vagy azok hiányában is kellően tisztázott-e a tényállás. Fontos azonban

kiemelni, hogy ha el is veti a bizonyítási indítványt, érdemben reagálnia kell rá, az ügy érdemében hozott döntésében meg kell jelölnie a bizonyítás mellőzésének indokait [Ket. 72. § (1) bekezdés e) pont eb) alpont]. Hasonlóképpen, a másodfokú eljárásban is érdemben vizsgálni kell a fellebbezésben foglaltakat. Jelen esetben ugyan röviden kitértek a panaszos nyilatkozataira, azonban hiába jelezte kétségeit a felvételt illetően és kérte annak vizsgálatát, hogy valóban az ő járműve szerepel-e azon, a döntések indokolásai ennek kapcsán lényegében arra korlátozódtak, hogy hitelesített mérőberendezéssel készült a felvétel, ebből fakadóan pedig a döntés is megalapozott volt.

A Ket. kimondja továbbá azt is, hogy a hatóság felülvizsgálhatja saját határozatát, illetve hivatalból intézkedhet döntése visszavonásáról. 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. Erre a hatóság csak egy ízben, és ha törvény eltérően nem rendelkezik, a döntés közlésétől számított egy éven belül jogosult [Ket. 114. § (1)-(2) bekezdés]. A hivatalbóli döntés-felülvizsgálat és az ebből fakadó döntések meghozatala megfelel a törvényesség elvének, amely szerint a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit, hatáskörét pedig a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében gyakorolja [Ket. 1. § (1) bekezdés]. A hivatalbóli döntés-felülvizsgálat elsődleges célja ugyan nem az ügyfél jogait, érdekeit csorbító döntés orvoslása, hanem a jogszabálysértő döntés helyett a jogszabályoknak megfelelő döntés meghozatala. Jelen esetben ez meg is történt azzal, hogy a másodfokú hatóság visszavonta a jogszabálysértő döntését. Ezt követően pedig végül sor került a jogorvoslásra is azáltal, hogy a hatóság mint a fellebbezés elbírálására jogosult szerv megállapította, hogy az elsőfokú határozat nem kellően tisztázott tényálláson alapult, a rendelkezésre álló bizonyíték pedig nem is alkalmas a tényállás tisztázására, így az elsőfokú döntést megsemmisítette, és az eredeti (az elsőfokú eljárás) előtti állapotot visszaállította, ezáltal orvosolva a sérelmet.

### **Intézkedésem**

Tekintettel arra, hogy az ügy a jogszabályoknak, illetve az alaptörvényi rendelkezéseknek megfelelően, megnyugtatóan tisztázódott, ajánlást nem teszek.

Budapest, 2013. április

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése Az AJB-662/2013 ügyben**

Előadó: dr. Kurunczi Gábor

### **Az eljárás megindítása**

Egy balatonalmádi lakos beadványa szerint 2013. január 14-ére virradóra leesett 25-35 cm hó miatt Balatonalmádi város kisebb utcáin a közlekedés lehetetlenné vált. A panaszos elmondása szerint az utcájukban – lévén, hogy nem főút – csak estére takarította el a havat a hókotró, az utcának az utolsó kb. 30 m-es részét azonban – így többek között a panaszos háza előtti részt – ekkor sem. A panaszos tájékoztatása szerint az utca meredek, ezért megtisztítás nélkül nem vagy csak rendkívül balesetveszélyes módon lehet rajta közlekedni. A panaszos arról is tájékoztatott,

hogy jelezték az önkormányzat felé is, hogy autóval a házuk megközelíthetetlen, ezt követően azonban nem történt semmi. Január 17-én újra kérték az önkormányzatot az utca teljes letakarítására, aminek hatására másnap egy kisjármű megjelent az utcában és egy keskeny sávban letolta a havat, egyenesen a kapujuk elé. Az el nem takarított hó miatt a gyerekek január 18-án pénteken nem tudtak iskolába, óvodába menni. Figyelemmel arra, hogy az panaszos beadványa alapján nem volt kizárható, hogy több alapvető joggal összefüggő visszásság történt, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajb.) 18. § (1) bekezdése alapján, a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog, valamint a közlekedés szabadságának, továbbá a kialakult időjárási helyzet miatti balesetveszély kapcsán, a lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jog átfogó áttekintésére az ügyben vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkerestem Balatonalmádi Város polgármesterét, valamint a Magyar Közút Nonprofit Zrt. Veszprém megyei főigazgatóját. Az érintettektől rövid úton tájékoztatást és a rendelkezésükre álló iratok valamint szabályzatok megküldését kértem.

### **A megállapított tényállás**

A rendelkezésemre bocsátott iratok áttekintését követően a következő tényállást állapítottam meg.

Balatonalmádi Város Önkormányzatának polgármestere megkeresésemre adott válaszelevelében tájékoztatott, hogy a településen az önkormányzat kezelésében és tulajdonában álló utak tekintetében – az éves költségvetésben biztosított források terhére – az önkormányzat intézményeként működő Balatonalmádi Városgondnokság (a továbbiakban: városgondnokság) látja el a síkosság-mentesítést és a hó eltakarítási feladatokat. E feladat ellátásának minőségét a rendelkezésre álló tárgyi és személyi eszközökön túl jelentősen meghatározzák, a város több mint 100 km-es úthálózatának terepviszonyai.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkerestem Magyar Közút Nonprofit Zrt. (a továbbiakban: MK Zrt.) is. Az MK Zrt. Veszprém megyei főigazgatója arról tájékoztatott, hogy az MK Zrt. feladata az állami tulajdonú közutak kezelése, üzemeltetése és karbantartása. Az önkormányzati tulajdonú utak esetében azonban ez az önkormányzat hatásköre. Balatonalmádi település esetében a 71. sz. főút, a 7217 sz. Veszprém-Balatonalmádi, a 7218. sz. Balatonalmádi-Felsőörs és a 72803 sz. Vörösberényi átkötés tartozik az MK Zrt. hatáskörébe, az összes többi út illetve utca az önkormányzat tulajdonában és kezelésében áll. 2013. január 14-én az MK Zrt. a városban – a kezelésébe tartozó utakon – egy db célgéppel végezte a hóekézést és a hintő anyaggal történő kezelést (síkosság-mentesítést) 0 órától. Az MK Zrt. tájékoztatása szerint, sem a balatonalmádi önkormányzattól, sem más önkormányzattól nem érkezett megkeresés felőlük az önkormányzat utjainak takarításában való segítségkérésre, és felesleges kapacitás hiányában erre akkor sem lett volna lehetőségük, ha érkezik ilyen irányú megkeresés.

A polgármester vizsgálatom megindítását követően megkereste a városgondnokság intézményvezetőjét, aki részletes tájékoztatást adott az érintett napon történekről.

A városgondnokság intézményvezetője a polgármester megkeresésére adott válaszelevelében elmondta, hogy a város belterületnek minősülő közútjain a hó eltakarítását és a síkosság-mentesítési – valamint egyéb közútkezelési – feladatokat a RD-Master Kft. látja el – a város éves költségvetésében erre elkülönített összeg terhére. A városgondnokság a téli feladatokra már novemberben elkezdett felkészülni, amelynek keretében december 1-től február 28-ig folyamatos járőrszolgálatot teljesít, valamint ügyeleti rendszert üzemeltet.

A városgondnokság tájékoztatása szerint a város utcái négy kategóriába vannak sorolva, amely egyben a takarítási sorrendet is jelenti – azaz az utak takarítását a városgondnokság

útvonalterv alapján végzi, ami a hatékony munkavégzés miatt szükséges. A kiemelt kategóriába tartozó utak, illetve a tömegközlekedési útvonalak takarítására kerül sor elsőként. Ezt követően azonban egy külön gépet különít el a városgondnokság, amely azonnal tud reagálni a lakossági bejelentésekre – a többi munkagép tervszerű feladatellátása mellett.

Az RD-Master Kft. célgépei – a válaszlevélhez mellékelte építési napló tanúsága szerint – az érintett napon, és az azt követő napokban is, reggel 5 és 7 óra között kezdték meg az utak takarítását. A közterületi járdák, buszmegállóknak, parkolóknak, intézmények síkosság-mentesítési, hóeltakarítási feladatait a városgondnokság 12 dolgozója és további 2 hókével ellátott kistraktor végezte – amelyek szózó-adapterrel is el voltak látva.

A városgondnokság arról is tájékoztatott, hogy az utak takarítása teljes hosszúságban megtörtént, ez alól csak azok az utak képeztek kivételt, ahová a hótoló a parkoló autók miatt, vagy az utak meredeksége és a kialakult tapadás hiány miatt nem tudott bejutni. Emellett a zsákutcák legvégső szakaszai és a meredek zsákutcák felső és végső szakaszai nem kerültek takarításra. Ennek okát azonban az önkormányzat válaszlevelében nem jelölte meg, ezért rövid úton, telefonon kértem tájékoztatást a városgondnokság intézményvezetőjétől. Az intézményvezető tájékoztatott, hogy a város területén lévő zsákutcák teljes szélessége mindössze 4-5 méter, és ebből is csak kb. 2-3 méter az aszfaltozott rész. Ezen a keskeny úton – még ha nem is parkolnak rajta autók – a hókotró nehezen fér el. Az zsákutcák utolsó (a meredek zsákutcák esetében pedig a felső és az utolsó) szakaszának megtakarítása pedig rendkívül sok időt venne igénybe (amely idő alatt azonban a hótoló 3-4 utcát is meg tud takarítani), illetve ezeken a helyeken a célgép megfordulása is problémát okoz. Az intézményvezető elmondása szerint emiatt nem takarítja meg a városgondnokság ezen útszakaszok utolsó illetve felső szakaszait – csak abban az esetben, ha kifejezetten olyan lakossági bejelentés érkezik, miszerint a lakók az érintett szakaszon nem tudnak közlekedni, és ez megoldhatatlan problémát okoz számukra, például a mentő nem tudja megközelíteni az érintett ingatlant. Ezekben az utakon a hókotró a havat az utca végébe tolja, és amennyiben ez valakit akadályoz a mozgásában – és jelzi az önkormányzat felé – a városgondnokság gondoskodik annak eltakarításáról.

A városgondnokság intézményvezetője tájékoztatott, hogy azokban az esetekben, amikor az utca nem teljes hosszában került letakarításra az annak is köszönhető volt, hogy az utcán a gépjárművek szabálytalanul parkoltak, így a hóke nem fér hozzá az út takarításához. Ebben az esetben a célgépeknek a takarítási útvonalterv alapján kell továbbhaladniuk, mivel az ettől eltérés illetve a várakozás jelentősen rontaná a feladatok elvégzésének hatékonyságát. Ezért azokban az esetekben, amikor a célgépek a parkoló autók miatt nem tudták az utakat letakarítani, csak jelentősen később tudtak oda visszatérni.

Az érintett napon több panasz is érkezett az önkormányzathoz a járhatatlan utak miatt – 2013. január 14-én összesen 14 panasz, amelyek között volt a panaszos beadványában érintett utca is. A városgondnokság tájékoztatása szerint minden bejelentést kezeltek a megtételét követő 4-8 órában – így a panaszos beadványában érintett utcát is letakarították még az érintett napon. Ezt a panaszos is megerősítette, hozzátéve azonban, hogy az utca utolsó 30 m-re nem került megtakarításra, csak január 17-én, akkor sem megfelelő módon. 2013. január 15-én 23 bejelentést – január 21-én már csak hármat, január 22-én kettőt, január 28-án egyet – rögzítettek, és ezek között volt olyan is, amely a zsákutca nem megfelelő takarítását panaszolta, és olyan is, ami szerint az ingatlanulajdonos eltakarította a havat, de azt a hókotró visszatolta. Az utak takarítása során operatív irányítás volt, azaz az intézményvezető és a műszaki csoport vezetője a munkaidő jelentős részében személyesen is részt vett a munkában.

A városgondnokság tudomása szerint nem volt olyan utca a településen, ahol ne lehetett volna autóval közlekedni.

A városgondnokság által rendelkezésre bocsátott adatok alapján megállapítható, hogy a síkosság-mentesítésre speciális hintő anyagot használt az RD-Master Kft., amely 75-80%-ban bazalt zúzalékot, 20%-ban fűrészport, és 0-5%-ban útszóró sót tartalmazott.

A városgondnokság leveléből az is kiderült, hogy több olyan bejelentés is érkezett az önkormányzathoz, miszerint az eltakarítás során a havat valakinek a kapubejárójába tolt a gép. Ilyen esetben a városgondnokság visszarendelte az alvállalkozót, aki 1-3 órán belül orvosolta a problémát. Az ok legtöbbször az volt, hogy adott helyzetben a műszaki szempontok alapján nem volt más választási lehetősége a gépjárművezetőnek, mint a havat a kapubejáróba tolnia. A bejelentések kezelését sok esetben a városgondnokság dolgozói, kézi erővel oldották meg. Emellett problémát okozott az is, hogy a téliesített nyaralók tulajdonosai (akik sok esetben télen nem is tartózkodnak ott, maximum egy-két napot) is elvárják, hogy azonnal megtisztításra kerüljön az adott útszakasz, ezt azonban a városgondnokság kivitelezhetetlennek tartja.

A polgármester megítélése szerint a városgondnokság és a feladatellátásba bevont vállalkozó a lehetőségeihez képest szakszerű és lelkiismeretes munkát végezett annak érdekében, hogy a lehullott hó ne lehetetlenítse el a város közlekedését. A polgármester tájékoztatása szerint a vizsgálat megindítása alkalmat adott arra, hogy a város áttekintse a közútkezelési tevékenységét, és a tapasztalatok tükrében tovább javítsa annak színvonalát.

### **Az érintett alapvető jogok**

– *a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog* (Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.”)

### **A vizsgálat megállapításai**

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. Az Ajbt. 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 (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 *l)* pontja és (2) bekezdése *a)* pontja alapján a Balatonalmádi Városgondnokság – mint állami feladatot ellátó szerv – közszolgáltatást végző szervnek tekinthető. A (2) bekezdés utolsó fordulata alapján azonban a közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

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 teszteseteket.

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 alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

### **Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében**

*Az Alaptörvény II. cikke az emberi méltósághoz való jogot* egyértelműen mint alapvető jogot határozza meg, melytől senkit sem lehet önkényesen megfosztani. Az *emberi méltóság* az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alaptörvény II. cikke 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 alkalmazható (8/1990. (IV. 23.) AB határozat). 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 Alaptörvény XXVII. cikkének (1) bekezdése szerint mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához*. A közlekedés szabadsága az alkotmánybírósági gyakorlat nyomán szorosan összefügg az emberi méltósághoz való jogból következő önrendelkezési joggal, a közlekedés szabadsága ugyanis e jog, valamint a mozgásszabadság egymásra vonatkoztatott értelmezéséből származtatható, önálló létjogosultságot nyert alapjog. A mozgásszabadság tartalma ugyanakkor a közlekedés szabadságán kívül még számos egyéb részelemet felölel, a közlekedés folyamatában pedig más alapjogok is érintetté, veszélyeztetetté válhatnak.

Az Alkotmánybíróság a 60/1993. (XI. 29.) AB határozatában kimondta, hogy „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”. A szabad mozgáshoz való jog nem korlátozhatatlan jog, a jogalkotó elsősorban a közúti közlekedés résztvevői életének és biztonságának védelme érdekében meghatározza azokat a szabályokat, amelyek a közúti közlekedésben részt vevő személyekre vonatkoznak. [Vö. 3/21998 (II.11.) 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]

Minderre tekintettel a vizsgálat arra irányult, hogy az önkormányzat a hóhelyzet kezelése során a tőle elvárható körültekintéssel járt-e el.

### **Az ügy érdemében**

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 13. § (1) bekezdés 2. pontjában – amely szerint a helyi közutak fenntartása a helyben biztosítandó közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok közé tartozik, amely magába foglalja a síkosság-mentesítés valamint a településtisztaság biztosítását is – meghatározott közszolgáltatások nyújtására az érintett ügy kapcsán a Balatonalmádi Város Önkormányzata köteles.

A balatonalmádi önkormányzat az utak, közterületek takarítását és síkosság-mentesítését az önkormányzat intézményeként működő Balatonalmádi Városgondnokság – és ezen feladatok ellátásával megbízott RD-Master Kft. – által látja el. A balatonalmádi polgármester a 2013. január 28-án kelt megkeresésemre adott válaszában tájékoztattott, hogy *az önkormányzat megfelelő téli útkezelési tervvel rendelkezik, és a kezelésében álló utak takarítását minden esetben szervezett módon, takarítási útvonalterv alapján végzi.* A városgondnokság intézményvezetője válaszában kifejtette, hogy ezen takarítási útvonaltól nem lehet eltérni, mivel az jelentősen rontaná a takarítás gyors és gördülékeny elvégzését. A városgondnokság intézményvezetőjével folytatott telefonos egyeztetés során, az intézményvezető kiemelte, hogy az önkormányzat – és ezáltal a városgondnokság – kezelésében lévő több, mint 100 km-es úthálózat közel azonos Veszprém megyei jogú város kezelésében álló úthálózat hosszával. Ennek ellenére az önkormányzat, kevesebb költségvetésből gazdálkodva, mégis hasonló, vagy bizonyos esetekben magasabb színvonalon tudja biztosítani az utak síkosság-mentesítését.

A vizsgálat során beérkezett iratok alapján megállapítható, hogy a *városgondnokság mind az érintett napon, mind azt követő napokban a takarítási útvonaltervnek megfelelően, és a rendelkezésre álló tárgyi és személyi állomány teljes kihasználása mellett, a lehető leghamarabb kezdte meg az utak takarítását.* A vizsgálat során az is *egyértelműen megállapításra került, hogy a kiemelt utak és a tömegközlekedési útvonalak megtakarítását követően, a városgondnokság külön célgépet különített el a lakossági bejelentések kezelésére,* amely által a városgondnokság a panasz beérkezését követően – a beérkezés sorrendjében – azonnal reagálni tudott a kialakult helyzetre. Ennek ellenére előfordultak olyan esetek, amikor a bejelentést követően, annak kezelésére csak 4-8 órával később került sor, ez azonban a városgondnokság tárgyi kapacitását figyelembe véve indokoltnak tekinthető, különösen annak tükrében, hogy a városgondnokság által mellékelt panasz bejelentő nyilvántartás tanúsága szerint, minden bejelentett panasz legkésőbb a bejelentést követő 8 órával később kezelésre került.

A városgondnokság tájékoztatása szerint az érintett napon valóban előfordultak olyan utak, amelyek nem kerültek megtakarításra. Ennek oka legtöbb esetben, vagy az utca meredeksége volt – amely a kialakult síkosság miatt még a célgépek számára is megközelíthetetlen volt – vagy az, hogy a szűk utcákon a parkoló autók miatt a hókotró nem fért el – és teljesen érthető okokból a parkoló autókban a célgép nem akart kárt okozni. További oka volt a takarítás elmaradásának, a zsákutcák felső és utolsó szakaszain – az utca szűkösége és az út síkossága mellett – hogy ezen szakaszok takarítása olyan sok időt venne igénybe, amely idő



alatt számos utca teljes hosszában megtakarítható lenne. A városrendszervezés is elismerte, hogy ezen szakaszok sok esetben teljesen megtakaríthatatlanul maradnak, azonban azt is kiemelte, hogy amennyiben olyan lakossági bejelentés érkezik, hogy ezeken a szakaszokon nem tudnak közlekedni az ott lakó ingatlanulajdonosok, akkor a városrendszervezés minden esetben azonnal kezeli a panaszt, és elvégzi a takarítást ezeken a szakaszokon is. Fontos kiemelni, hogy egy közút kezelésével és fenntartásával megbízott intézménynek, mindenképpen szükséges felállítania egy prioritást a hó eltakarítás során, annak érdekében, hogy a munka elvégzése összességében a leghatékonyabb módon történjen. Ennek során elkerülhetetlen, hogy elforduljanak olyan esetek, amelyek kapcsán bizonyos utak nem azonnal, hanem csak később kerülnek megtakarításra. Tekintettel azonban arra, hogy a városrendszervezés és az önkormányzat tájékoztatása szerint is, minden panasz, kezelésre került, viszonylag rövid időn belül, ezért az önkormányzat helyzetkezelése kapcsán alapjogi visszásságot nem állapítok meg.

A vizsgálat során problémaként merült fel, hogy sok esetben a célgép a havat az ingatlan tulajdonosának kapubejárójába tolta. Ennek tényét a városrendszervezés intézményvezetője is elismerte – amely kapcsán kiemelte, hogy erre csak akkor került sor, ha a célgép ezt műszaki szempontok alapján, más módon nem tudta megoldani – ugyanakkor arról is tájékoztatott, hogy amennyiben az ingatlan tulajdonosa jelezte, hogy nem tudja megoldani a hó eltávolítását, a városrendszervezés ezt a helyzetet is viszonylag rövid időn belül kezelni tudta.

Mindezek alapján megállapítható, hogy Balatonalmádi Város Önkormányzata eleget tett a Mötv.-ben meghatározott kötelezettségeinek, és a hóhelyzet kezelése során, az időjárási előrejelzéseknek megfelelően, a körülményekhez igazodva, teljesítőképességéhez mérten látta el feladatait.

### **Intézkedésem**

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, külön intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2013. március

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-687/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Kiss Bernadett  
dr. Láposy Attila

### **Az eljárás megindítása**

2013 elején – a korábbi gyakorlat tapasztalatai, illetve az aktuális helyzet felmérése céljából az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból indítottam átfogó vizsgálatot a hajléktalan-ellátó rendszer működésével, illetve – ezzel szoros összefüggésben – a hajléktalanná vált, az egyik leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportba tartozó emberekkel szembeni hatósági eljárások, intézkedések gyakorlatával kapcsolatban. A vizsgálat elsődleges célja egy helyzetkép és problématerkép felvázolása volt a rendőrségtől, az egyes önkormányzatoktól, illetve más szervektől és szervezetektől a különféle rendészeti és szociális intézkedések összehangolásával és a rendőri intézkedések hatékonyságával, alternatíváival kapcsolatban kapott információk alapján.

A fővárost, illetve annak egyes kerületeit érintő vizsgálsorozatot a *győri és kaposvári* „hajléktalan-helyzet” feltérképezésével egészítettem ki. A két megyei jogú város kiválasztását többek mellett az is indokolta, hogy 2011-ben éppen egy ombudsmani beadvány alapján semmisítette meg az Alkotmánybíróság a kaposvári önkormányzat guberálást tiltó rendeletét, Győrből pedig korábban sajtóhírek érkeztek a hajléktalan-ellátás problémáiról, az ellátórendszer átalakításáról. Figyelemmel az eltérő szempontokra, illetve a vizsgálati anyag terjedelmére, a budapesti, kaposvári és győri hajléktalan-ellátással kapcsolatos megállapításaimat és tapasztalataimat külön jelentésben összegeztem. Ebben a jelentésben azt vizsgáltam, hogy a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, valamint az emberi méltósághoz való joggal és az egyenlő bánásmód követelményével összeegyeztethető-e a „közösségellenes magatartásokkal” kapcsolatos helyi szintű jogalkotási gyakorlat és a hatósági jogalkalmazás.

A vizsgálat előzményeivel összefüggésben indokolt felhívni a figyelmet arra, hogy 2012. április 15-ét követően – a szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény hatályba lépése miatt – a települési, illetve kerületi önkormányzatoknak megszűnt az a lehetősége, hogy rendeletben nyilvánítsanak szabálysértéssé egyes magatartásokat és a közterületek rendeltetésszerű használatának szabályairól sem alkothattak többé szabálysértési szankciót tartalmazó rendeleteket. Ezzel párhuzamosan, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mhöt.) 51. § (4) bekezdésében, illetve a 143. § (4) bekezdés e) pontjában foglaltak értelmében 2012. április 15-ét követően a képviselő-testületek önkormányzati rendeletben határozhattak meg és szankcionálhattak ún. tiltott, közösségellenes magatartásokat, illetve a kirívóan közösségellenes magatartásokat. Éppen egy ombudsmani indítvány nyomán az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában alaptörvény-ellenesnek találta és megsemmisítette az Mhöt. említett felhatalmazó szabályait, valamint az új Sztv. hajléktalanság szankcionálását lehetővé tevő rendelkezéseit.

Az *AJB-6727/2012.* számon 2013. január végén kiadott jelentésben áttekintett önkormányzati rendeletalkotási gyakorlat, az egyes rendeletek tartalma kapcsán feltárt visszasságok visszaigazolták az alkotmánybírósági indítványomban is jelzett, az Alkotmánybíróság érvelése által megerősített elvi aggályokat. Kénytelen voltam a hivatkozott jelentésben azt is megállapítani azt is, hogy azzal, hogy az alkotmánybírósági határozat után az önkormányzati törvénynek olyan új rendelkezései léptek hatályba (a közösségi együttélés szabályainak betartásával kapcsolatban), amelyek álláspontom szerint még a megsemmisített korábbi rendelkezéseknél is tágabb, szinte korlátlan felhatalmazást kaptak a helyi önkormányzatok (minderre jó példa a jelenésben is hivatkozott belvárosi rendelet). A hivatkozott 2012. év végi vizsgálatom tapasztalatai alapján fennállt a lehetősége annak, hogy az Mhöt. 2013. január 1-jétől hatályos rendelkezései alapján megalkotott egyes önkormányzati rendeletek még ezen a „felpuhított” felhatalmazáson is túlterjeszkedve, a szankciók megfogalmazása során igen tágan értelmezhetik a közösségi együttélés szabályait. [A jelentés szövegét lásd: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201206727.rtf> oldalon]

Mindezek alapján az alapjogi visszasság bekövetkezését lehetővé tevő jogalkotás feltárása érdekében egy ismételt vizsgálatot tartottam szükségesnek, amelyet a téli krízisidőszak miatt összekapcsoltam a hajléktalansággal összefüggésbe hozható – a hivatkozott alkotmánybírósági határozat megszületése után alkalmazott – közterület-használati helyi szabályozási rendszer áttekintésével. Választ kerestem arra, hogy az érintett kerületek, illetve megyei jogú városok éltek-e az aggályosnak tartott felhatalmazás adta lehetőséggel, ha igen, akkor hogyan, milyen módon, ha pedig nem, akkor milyen jogi megoldásokat követnek ezen a területen.

## **Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- a jogállamiság elve és az abból 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.”]
- 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 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.”)].

### **Alkalmazott jogszabályok**

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mhötv.);
- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Sztv.);
- a fővárosi és a megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet).

### **A vizsgálat előzményei**

Az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályhelyek az ún. nem rendeltetésszerű, illetve életvitelszerű közterület-használat és a hozzá kapcsolódó magatartások szankcionálásának lehetőségét teremtették meg, valamint lehetőséget adtak a helyi önkormányzatoknak arra, hogy szükségtelenül és aránytalanul korlátozzák az érintett, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek jogait, azon túl, hogy emberi méltóságuk is súlyosan sérült ezáltal. Mindezekre tekintettel a 2012 februárjában és 2012 májusában előterjesztett indítvány-kiegészítésemben arra kértem az Alkotmánybíróságot, hogy a 2012. április 15-étől hatályos új Sztv. 186. §-át (a közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegése) semmisítse meg, az Mhötv. 51. § (4) bekezdésével kapcsolatban pedig alapjogi szempontból aggályosnak találtam, hogy a jogszabály nem ad iránymutatást arra vonatkozóan, hogy mely – egyébként sem büncselekménynek, sem szabálysértésnek, sem pedig közigazgatási szabályszegésnek nem minősülő „közösségellenes magatartásokat” szankcionálhatnak az önkormányzatok, illetve az sem egyértelmű, hogy pontosan milyen eljárási garanciák mellett kerülhetne sor a felelősségre vonásra. Utaltam arra is, hogy a Mhötv. 143. § (4) bekezdésében található felhatalmazásban szereplő megfogalmazás szerint – amely részben ellentmondott az Mhötv. 51. § (4) bekezdésében leírtaknak – nem egyértelmű az sem, hogy az önkormányzat pontosan milyen „kirívóan közösségellenes magatartások” megállapítására és szankcionálására jogosult, és ezek a magatartások mennyiben térnek el az új Sztv. 170. §-a alapján garázdaságnak minősíthető cselekményektől.

Az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában minden tárgykör vonatkozásában helyt adott az indítványomnak, alaptörvény-ellenesnek találta és megsemmisítette az Mhötv. 51.§ (4) bekezdését és a 143.§ (4) bekezdésének e) pontját, valamint a Ket. 94/B.§ (1)-(3) bekezdéseiben az önkormányzati rendeletre utaló fordulatokat. Az Mhötv. tiltott, közösségellenes rendeletek alkotására felhatalmazó szakaszai tekintetében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önkormányzatoknak adott korlátlan felhatalmazás

sérti a jogbiztonság és a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét, valamint ellentétes a Jat. 5.§ (1) bekezdésével is, amely rögzíti, hogy a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.

Az alkotmánybírósági döntést követő időszakban – a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által kibocsátott központi iránymutatás hiányában – a kormányhivatalok is igyekeztek a lehetőségeikhez mérten elősegíteni az alkotmánybírósági döntésben meghatározottak érvényesülését a megalkotott önkormányzati rendeletek esetében, körleveleket bocsátottak ki, amelyben felhívták a jegyzők figyelmét arra, hogy a megsemmisített felhatalmazó jogszabályhelyek alapján helyezett rendeleteket haladéktalanul helyezték hatályon kívül. Annak ellenére, hogy számos önkormányzat eleget tett a kormányhivatalok jelzésének, és hatályon kívül helyezte a tiltott, közösségellenes magatartásokat szankcionáló rendeletét, a rendelkezésemre álló információk alapján nem zárható ki, hogy továbbra is létezhetnek a Mhötv. felhatalmazó rendelkezései alapján megalkotott helyi önkormányzati rendeletek, amelyek hatályban maradnak és alkalmazandóak helyi szinten mindaddig, amíg a képviselő-testületek nem helyezik azokat hatályon kívül. A felhatalmazással nem rendelkező önkormányzati rendeletek továbbélése nemcsak a jogbiztonság szempontjából tekinthető aggályosnak, hanem lehetővé teszi azt is, hogy továbbra is felelősségre vonjanak állampolgárokat tiltott, közösségellenes magatartás elkövetéséért, illetve a már folyamatban levő ügyekben eljárjanak. Mindezek alapján tehát – annak ellenére, hogy az Mhötv. kifogásolt rendelkezései már nem hatályosak – az eljárás és szankcionálás tekintetében a jogsértések lehetősége, vagyis a jelzett alapjogi visszasságok továbbra is fennállnak.

Az *AJB-6727/2012.* számú jelentésben bemutatott helyzethez képest további változást jelentett, hogy az Mhötv. 2013. január 1-étől hatályba lépő, vagyis az alkotmánybírósági döntés időpontjában még nem hatályos 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait, a (2) bekezdés pedig arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit. Ezzel összhangban az Mhötv. záró rendelkezései között található 143. § (4) bekezdés d) pontja azt tartalmazza, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben határozza meg az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.

A törvényhez fűzött részletes indokolás alapján az önkormányzati törvény arra ad 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. Az Mhötv. e szabályai azonban álláspontom szerint (továbbra) sem tartalmazzák a felhatalmazás alkotmányos kereteit: a törvény nem ír elő sem e közösségi együttélési szabályok meghatározásával, sem pedig a jogkövetkezmények alkalmazásával, vagy éppen az eljárásrenddel kapcsolatban keretszabályokat, az egyéni jogok védelmét biztosító garanciákat, a helyi rendszabályok kialakítását – az indokolástól eltérő módon – lényegében az önkormányzatok szabad mérlegelésére bízva. Mindez pedig lényegében azt jelenti, hogy nem egyszerűen „visszaállt” az alkotmánybírósági határozat előtti, alkotmányosan aggályos jogi helyzet: *az idézett szabályok ugyanis még a korábbi, az Alkotmánybíróság által a jogállamiság és a jogbiztonság súlyos sérelme miatt megsemmisített szabályoknál is tágabb körben vonják meg a helyi rendszabályalkotás kereteit.*

Lényegesnek tartom, hogy ismételten rámutassak arra, hogy önmagában nem aggályos alkotmányosan az, ha az önkormányzatok a közösségi együttélés szabályai vonatkozásában, azok megalkotására, sőt akár – szűk körben – szankciók alkalmazására is felhatalmazást kapnak.

Látható ugyanakkor, hogy a törvényi keretek hiánya miatt, a helyi közösség védelme és a szakigazgatási szabályok összemosódnak, a vélt „közkerécsvédő”, „köznyugalom-védő” vagy éppen „közízlés-védő” buzgalom pedig alkotmányos alapjog sérelméhez vezet. Mindez súlyos veszélyt hordoz magában a jogállam működése szempontjából.

### **A megállapított tényállás**

1. A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében áttekintettem több település és fővárosi kerület e tárgyban alkotott rendeletét, továbbá az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja, valamint az Ajbt. 21.§ (2) bekezdése alapján megkerestem Budapest Főváros Kormányhivatalát, a Kaposvári Rendőrkapitányságot, a Győri Rendőrkapitányságot, a Budapesti Rendőr-főkapitányságot, egyes hajléktalan-ellátó szervezeteket, valamint a vizsgálatot érintett kerületek és települések jegyzőit és a fővárosi főjegyzőt. A megkeresett szervektől és szervezetektől tájékoztatást kértem a tárgyban jogalkotási gyakorlat törvényességi felügyelete során tapasztaltokról, a hajléktalanokat érintő hatósági intézkedésekről, valamint arról, hogy az önkormányzatok a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának következményeiről hozott rendeleteik megalkotása során előidéznék-e olyan helyzetet, amely az alkotmányos alapjogok sérelméhez vezethet. A megkeresett hatóságoktól és szervezetektől a következő kérdésekben kértem tájékoztatást:

1. Alkotott-e a helyi képviselő-testület rendeletet 2012. április 15-ét követően a tiltott közösségellenes magatartások szabályozásáról az Mhöt. 51. § (4) bekezdése és 143. § (4) bekezdés e) pontjában foglalt felhatalmazó rendelkezések alapján?
2. Hatályban van-e a tárgyban rendelet?
3. Alkotott-e az önkormányzat képviselő-testülete rendeletet az Mhöt. 143.§ (4) bekezdés d) pontja alapján? Amennyiben nem, tervezik-e a rendelet megalkotását?
4. Melyek azok a jellemző rendeletalkotási tárgykörök („kirívóan közösségellenes” magatartásnak minősített cselekmények), amelyek tekintetében az önkormányzat rendeletet alkotott?
5. Tiltják-e a településen, és amennyiben igen, milyen jogszabályi háttér alapján a guberálást, a néma koldulást vagy kéregetést, illetve a nem rendeltetésszerű közterület-használat bármely konkrét esetkörét?
6. Tapasztalatai szerint igénybe veszi-e, és amennyiben igen, akkor milyen formában az önkormányzat az illetékes kormányhivatal szakmai segítségét e rendeletek megalkotása során?
7. 2012. április 15. és 2013. január elseje között milyen elkövetési magatartások esetén és hány alkalommal került sor szankció alkalmazására a tiltott, közösségellenes magatartások elkövetése miatt? Milyen arányban és milyen bírságösszeggel alkalmaztak figyelmeztetést, helyszíni bírságot és közigazgatási bírságot? Milyen alapelvek alapján határozták meg az alkalmazott szankciók típusát? Milyen eredménnyel zárultak ezek az eljárások?
8. A 38/2012. (XI. 14.) AB határozat meghozatalát követően indult vagy ezen időszakban folyamatban levő, tiltott közösségellenes magatartás elkövetése miatt indult ügyek elbírálása tekintetében milyen gyakorlatot folytatott a Hivatal? Sor került-e, és amennyiben igen, milyen arányban és milyen jogcím alapján a folyamatban levő ügyek lezárására?
9. A településen milyen szervezetrendszer segítségével látják el a közterület-használattal összefüggő hatósági feladatokat? Van-e önálló közterület-felügyelet, polgárőrség, vagy egyéb, a település közrendjével kapcsolatos tevékenységet végző szervezet?

Ezen szervezetek együttműködnek-e az önkormányzattal, részesülnek-e költségvetési támogatásban?

10. Kérem, ismertesse a közterület-felügyelők által kezdeményezett eljárások, intézkedések statisztikai jellemzőit (tárgykör, eljárás jellege, eredményesség, bírságösszeg stb.).
11. Rendőrségtől (ORFK/BRFK/városi Rendőrkapitányság.): Kérem, ismertesse a rendőrség által a településen élő hajléktalanok vonatkozásában kezdeményezett eljárások, intézkedések statisztikai jellemzőit (tárgykör, eljárás jellege, eredményesség, bírságösszeg stb.).
12. Van-e a településen a rendőrkapitányság és a közterület-felügyelet munkatársai számára kidolgozott hajléktalanügyi stratégia, belső szabályzat, utasítás, civil szervezettel kötött együttműködési megállapodás?
13. A településen élő hajléktalanok számára milyen egészségügyi és szociális ellátások igénybevétele van lehetőség?
14. Milyen általános tapasztalatokkal rendelkeznek a településen elérhető nappali (alapellátás) és a bentlakásos és/vagy éjszakai szállások, az alacsonyküszöbű ellátó működésével kapcsolatosan? Vannak-e egyéb, a hajléktalanok által igénybe vehető szolgáltatások (pl. étkeztetés, fürdő, egészségügyi ellátás) a településen?
15. Hány fő vette igénybe ezeket a lehetőségeket a vizsgálattal érintett időszakban?
16. A települési hajléktalan-ellátás intézményeinek fenntartásában milyen mértékben, milyen költségvetési összeg erejéig működik közre az önkormányzat?
17. Amennyiben a településen civil szervezetek is részt vesznek a hajléktalan-ellátásban, kérem, ismertesse ezen szervezetek főbb adatait, és a velük folytatott együttműködés jogszabályi hátterét.

Az *AJB-6272/2012.* számú jelentésben feldolgozott, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által rendelkezésemre bocsátott adatokból kitűnik, hogy 2012. szeptember 1-jéig Magyarország 3175 települése közül 699 helyi önkormányzat képviselő-testülete alkotott rendeletet a tiltott, közösségellenes magatartások szabályairól. A rendeletalkotási tárgykörök rendszerint az állattartással, a helyi önkormányzat jelképeinek használatával, a közterületek használatának rendjével, a hulladékkezeléssel voltak kapcsolatosak, de elterjedt a temetők rendjére, vagy a hirdetések elhelyezésére vonatkozó szabályok rendeletbe emelése is. Országosan 40 településen tiltották a guberálást, 10 helyen a néma koldulást, 9 településen a kéregetést, az ún. nem rendeltetészerű közterület-használatot pedig 552 helyi rendelet nyilvánította közösségellenes magatartásnak.

Tekintettel arra, hogy a hatályon kívül helyezett rendeletek nagy számban tartalmaztak a közrend védelmével és a közterületek rendeltetészerű használatával kapcsolatos előírásokat, a megkeresett hatóságok válasza több szempontból is hiánypótlónak minősült. A jelen ügyszámon közzétett jelentésben – a rendelkezésemre bocsátott dokumentumokban foglalt információk sokrétűsége miatt – csak a közterületi szankciórendszerre vonatkozó tényeket összegeztem, a hajléktalan-ellátással kapcsolatos adatok feldolgozására az *AJB-596/2013* számú vizsgálat keretein belül került sor.

2. A 2013. február 12-én tartott helyszíni vizsgálat során *Győr Megyei Jogú Város jegyzője* írásbeli összefoglalóban arról tájékoztatót, hogy a város Közgyűlése a MhÖtv. 51. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján a 11/2012. (V. 26.) számú rendeletben szabályozta a tiltott, közösségellenes magatartásokat, azonban a 31/2012. (XII. 19.) számú közgyűlési rendelettel annak hatályon kívül helyezéséről döntöttek. A rendeletet 2012. december 20-tól helyezték hatályon kívül, és a közgyűlés egyelőre nem tervezi az MhÖtv. 143.§ (4) bekezdés d)

pontja alapján új rendelet elfogadását.

A hivatkozott 11/2012.(V.26.) számú rendelettel szabályozott, tiltott, közönségellenesnek minősített tárgykörök között voltak a közterület-használattal, a közterületek felbontásával és a közúton folyó munkákkal, a városkép védelmével és építésüggyel, a hirdetésekkel, a város nevével és jelképeivel, a köztisztasággal, az avar és kerti hulladékok ártalmatlanításával, és a zöldterületek használatával kapcsolatos rendelkezések. Pozitívumként értékelhető, hogy a jogszabály nem tartalmazott olyan előírásokat, amely a hajléktalanokkal szembeni fellépés jogalapjaként szolgálhatott volna. A jegyző arra is felhívta a figyelmemet, hogy a hatályos rendeletekben sem tiltják a néma koldulást és a kéregetést, mivel a jelenlegi közterület-használattal kapcsolatos rendelet kizárólag a közterület nem rendeltetészerű használatának (bérleti szerződés nélküli használat stb.) jogkövetkezményeit tartalmazza, ami nem a hajléktalanokkal szembeni fellépést szolgálja. A rendeletek megalkotása során, nem intézményesített formában, de rendszeresen konzultáltak a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Törvényességi Felügyeleti Főosztályával, illetve alkalomszerűen az adott szakkérdésnek megfelelő főosztályával.

A hivatkozott rendelet alapján az Alkotmánybíróság döntésének kihirdetéséig terjedő időszakban az alábbi eredményességgel zárultak a hatósági eljárások a településen.

2012. április 15. és 2012.december 31. közti időszakban alkalmazott szankciók:

- a) Közigazgatási bírságot 37 esetben szabtak ki, az alábbiak szerint
  - közterület-használattal kapcsolatban: 11 esetben 155.000 Ft (átlag:14.090 Ft),
  - települési hulladékkezeléssel kapcsolatban: 10 esetben 96.000 Ft (átlag: 9600 Ft),
  - állattartással kapcsolatban: 16 esetben 115.000 Ft (átlag: 7185 Ft),
- b) Figyelmeztetésre (bírság mellőzésére) 32 alkalommal került sor az alábbiak szerint:
  - közterület-használattal kapcsolatos magatartások esetében: 8,
  - köztisztasággal kapcsolatos magatartások esetében: 10,
  - települési szilárd és folyékony hulladékok kezelésével kapcsolatos magatartások esetében: 9
  - állattartással kapcsolatos magatartások esetében: 5.
- c) Helyszíni bírság kiszabása a közterület felügyelők által:
  - közterület felbontással kapcsolatban: 6,
  - közterület-használattal kapcsolatban: 1,
  - zöldterület-használattal kapcsolatban: 15. A helyszíni bírság átlaga 9000 Ft.

Az alkalmazott szankciók megválasztása során figyelemmel voltak az elkövető – hatóságok előtt ismert – személyi körülményeire (jövedelmére, egészségügyi állapotára, korára, rendelkezik-e rendszeres jövedelemmel, mekkorával, van-e általa eltartott személy, stb.), valamint arra, hogy milyen tárgykör rendelkezését szegte meg, előtte részesült-e figyelmeztetésben, indult-e korábban is eljárás ellene (fokozatosság elve).

Az AB határozat meghozatalát követően 8 esetben indult hatósági eljárás a vizsgálatommal érintett tárgykörben:

- a.) közterület-használattal kapcsolatos jogsértések: 3,
- b.) hirdetésekkel kapcsolatos jogsértések: 1,
- c.) települési szilárd és folyékony hulladékok kezelésével kapcsolatos jogsértések; 1,
- d.) állattartással kapcsolatos jogsértések: 3.

A felsorolt ügyekben az eljárást megszüntették a 2004.évi CXL törvény (Ket.) 31.§ (1) bekezdés g) pontja alapján.

A jegyző által rendelkezésemre bocsátott tájékoztatóból kitűnik, hogy a közterület-használattal összefüggő nem hatósági feladatokat Győrben a Győr Megyei Jogú Város Útkezelő

Szervezete és a GYŐR-SZOL Zrt, a hatósági feladatokat a Közterület-felügyelet és a Mezei Őrszolgálat, esetenként a Győri Rendőrkapitányság látja el. Önálló közterület-felügyelet működik a városban, és polgárőr egyesületek is vannak. Az önkormányzat és a polgárőr egyesületek együttműködési megállapodást kötöttek, ez alapján az egyesületek önkormányzati (részönkormányzati, polgármesteri, képviselői keretből) támogatás kapnak az alábbiak szerint:

- Arrabona Polgárőr Egyesület,
- Bácsai Polgárőrség,
- Felsődunai Vízi Polgárőr Egyesület,
- Győr-Újváros Polgárőr Egyesület,
- Győrszentiváni Polgárőrség,
- Civil Kontroll Egyesület.

A fenti szervezetek összesen 3.492.500 Ft támogatást kaptak.

A 2012-es évben a Közterület-felügyelet és Mezei Őrszolgálat által, a szabálysértés és a tiltott közösségellenes magatartások szankcionálása az alábbiak szerint alakult:

- a.) veszélyeztetés kutyával/állattartási szabályok megsértése esetén: 5 db helyszíni bírság 31.000 Ft összegben, 50 db szabálysértési, illetve közigazgatási eljárást kezdeményeztek,
- b.) hirdetésekkel kapcsolatos szabályok megsértése esetén: 4 db szabálysértési, illetve közigazgatási eljárás kezdeményezés,
- c.) úti szabályok megsértése esetén: 10db helyszíni bírság, 115.000 Ft összegben
- d.) közterület engedély nélküli használata: 4 db helyszíni bírság 35.000 Ft összegben, 13 db üzemképtelen járműelszállítás,
- e.) köztisztasági szabályok megszegése esetén: 39 db helyszíni bírság, 81 db szabálysértési, illetve közigazgatási eljárás kezdeményezés,
- f.) zöldterületen történő parkolás esetén: 104 db helyszíni bírság 625.000 Ft összegben, 20 db szabálysértési, illetve közigazgatási eljárás kezdeményezés,
- g.) behajtási tilalmak megsértése esetén: 378 db helyszíni bírság 3.23 1.000 Ft összegben, 52 db szabálysértési eljárás kezdeményezés,
- h.) egyéb szabálytalan parkolás esetében: 2.353 db helyszíni bírság 19.625.000 Ft összegben, 259 db szabálysértési eljárás kezdeményezés,
- i.) kerékbilincs/szállítás: 587/584 db,
- j.) büntetőpont kiszabás 103 db.

A helyszíni bírságok behajtásának eredményessége ügyfajtától függő a városban. Az intézkedések kb. 70%-ában került sor figyelmeztetésre, és 30%-ban szankció alkalmazásra. Az egyéb szankciók közül a helyszínen kiszabott helyszíni bírságok kb. 93%-át fizették be, míg a távollévővel szemben ez az arány kb. 50%-os Győrben.

*A jegyző – a városi Rendőrkapitányságot megkeresve – arról is tájékoztatót, hogy kizárólag a hajléktalanság ténye miatt nem vonják intézkedés alá a győri közterületeken élőket.*

Ezt támasztja alá az a jegyző által rendelkezésemre bocsátott adatsor is, amely összegzi, hogy a Győri Rendőrkapitányság közterületen szolgálatot teljesítő állománya a 2012 évben milyen intézkedéseket fogantatosított a hajléktalan és koldus személyekkel kapcsolatban. A statisztika alapján megállapítható, hogy a helyszíni bírsággal szankcionált jogsértések miatt fogantatosított intézkedésekre a koldulás szabálysértésen túl, tulajdon elleni szabálysértés (lopás) és köztisztasági szabálysértés miatt került sor.

Koldus személy tekintetében:

- helyszíni bírság alkalmazására: 57 esetben 1 296 000 Ft összegben,
- feljelentésre: 11 esetben került sor.

Hajléktalan személy tekintetében:



- elfogásra (Rtv. 33.§ (1) bek. a, pontja alapján): 14 esetben,
- elfogásra (Rtv. 33. § (1) bek. b, pontja alapján): 8 esetben,
- előállításra (Rtv. 33. § (2) bek. a, pontja alapján): 9 esetben,
- előállításra (Rtv. 33. §(2) bek. b, pontja alapján): 19 esetben,
- előállításra (Rtv. 33. §(2) bek. e, pontja alapján): 2 esetben,
- előállításra (Rtv. 33. § (2)bek. f, pontja alapján): 15 esetben,
- bírósági intézkedésre: 28 esetben,
- helyszíni bírságra: 11 esetben /165 000 Ft összegben,
- büntető feljelentésre: 2 esetben,
- szabálysértési feljelentésre: 21 esetben,
- figyelmeztetésre:26 esetben került sor.

A jegyző arra is felhívta a figyelmemet, hogy Győr Megyei Jogú Város illetékességi területén a hajléktalan és koldus személyekkel kapcsolatos jogsértések elbírálására a Közterület Felügyelet és a Mezőöri Szolgálat is illetékes. A Rendőrkapitányság, 2012. évben a polgárőr egyesületekkel együttműködési megállapodást kötött. A polgárőrség alaptevékenysége keretében a hajléktalan és kolduló személyek közterületi jelenlétéről minden esetben értesítik a Győri Rendőrkapitányságot. Mindezeket túl a rendőrség különösen a téli időszakban megelőzési tevékenység keretében kifejezetten keresi a hajléktalan személyeket. Győr-Moson-Sopron Megyei Rendőr-főkapitányság Vezetőjének 5/2009. (IV. 14.) MRFK Intézkedése a közterületen élő hajléktalan személyeket a téli időjárás következtében fenyegető veszélyek megelőzésével kapcsolatban külön feladatot határoz meg a rendőri állomány számára.

Kidolgozott hajléktalanügyi stratégia és együttműködési megállapodás nincs a győri rendőrségen belül, viszont a városi kapitányságon vezetői utasítás alapján jól működő gyakorlat van ezen a területen. A hajléktalan személyek felderítése esetén a rendőrök – minden esetben – felhívják a figyelmüket a közterületi életvitel veszélyeire, illetve a jogszabályok által előírt köztisztasági és életviteli szabályokra. Továbbá minden alkalommal értesítik a Hajléktalanokat Segítő Szolgálat munkatársait a pontos helyszínekről, valamint tájékoztatják a fedél nélkülieket a felkereshető és igénybe vehető férőhelyekről.

**3. A budapesti rendőr-főkapitányság** által részemre küldött tájékoztatásból részletes helyzetkép rajzolódott ki a rendőrség hajléktalanokkal kapcsolatos fővárosi joggyakorlatáról.

A tájékoztatás alapján megállapítható, hogy a Budapesti Rendőr-főkapitányság a hajléktalan személyekkel szemben foganatosított büntető jellegű rendőri intézkedésekkel kapcsolatban statisztikát – tekintettel arra, hogy a megkeresésben szereplő hajléktalanság, mint tulajdonság az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény értelmében személyes adatnak minősül, mely nyilvántartására és kezelésére a rendőrségnek nincs törvényi felhatalmazása – nem vezet.

A közterületen élő hajléktalan személyeket a téli időjárás következtében fenyegető veszélyhelyzetek megelőzésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtására kiadott 45/2008. (OT. 26.) ORFK utasítás (a továbbiakban: ORFK utasítás) 2. számú melléklete alapján ugyanakkor a hajléktalanokat segítő rendőri intézkedések statisztikáját minden év október 15. és március 31. közötti időintervallumban rögzítik. E szerint a Budapesti Rendőr-főkapitányságon az alábbi intézkedésekről állnak rendelkezésre adatok:

időszak	felvilágosítás	mentővel elszállítás	krízisautóval elszállítás	összesen
2011. október 15.- 2012. március 31.	4429 esetben	635 esetben	168 esetben	5232 eset

2012. október 15.- 2013. február 12.	1953 esetben	457 esetben	138 esetben	2548 eset
---	--------------	-------------	-------------	-----------

A 2011 év téli időszakában 14, a 2012 év téli időszakában 20 hajléktalan személy elhalálásával kapcsolatban intézkedtek a Budapesti Rendőr-főkapitányság beosztottjai. A 2011. év téli időszakában 27 esetben, 2012. év téli időszakában 59 esetben került továbbításra hajléktalanokkal kapcsolatos bejelentés, illetőleg információ a regionális diszpécser szolgálat felé, amelyet Budapesten a Menhely Alapítvány működtet.

A rendőr-főkapitány arra is felhívta a figyelmemet, hogy Budapesten a közterület-használattal összefüggő hatósági feladatokat ellátó szervezetrendszer – a hatóságok megjelölését, szervezeti felépítését, jogosítványait – a kerületi önkormányzatok, illetőleg Budapest Főváros Közgyűlése határozzák meg és működtetik jogszabályi felhatalmazás alapján, azok keretei között. A szervezetrendszerrel, illetőleg annak működéséről pontos adatokkal nem rendelkezik a rendőrség, azonban tapasztalataik szerint a hatósági jogkört gyakorló szervezetek jogosítványai egymástól a kerületek vonatkozásában eltérhetnek, tekintettel a különböző adottságokra és az eltérő struktúrát igénylő feladatokra. A rendőrség álláspontja szerint egy ún. belső kerületi önkormányzat közterület-használattal összefüggő hatósági feladatai jóval sokrétűbbek, összetettebbek, mint egy kertvárosi övezetekkel rendelkező, a közigazgatási határon fekvő kerületi önkormányzaté, ezért vélelmezhetően a szervezetrendszer kialakítása is a helyi igényekhez alkalmazkodik. A rendőrségi adatok szerint, Budapest területén a közterületek rendjét az önkormányzati szervezetrendszerbe tartozó önkormányzati létrehozású és működtetésű vagy működtetésben elkülönült-önállósult szervek, a kerületi közterület-felügyeletek ellenőrzik. Olyan közterületeken, amelyek Budapest Főváros tulajdonában vagy kezelésében vannak, a közterületi rendet Budapest Főváros Közterület-felügyelete is ellenőrzi, továbbá a budapesti rendőr-főkapitányságnak együttműködési megállapodása van mintegy negyven, a budapesti kerületekben működő polgárőr szervezettel is. A közterület-felügyeletek közül azonban kizárólag Budapest Főváros Közterület-felügyelete és Újbuda közterület-felügyelete kötött együttműködési megállapodást a BRFK-val.

A rendőrségi tájékoztatás arra is kitért, miszerint a hivatkozott, hajléktalanokkal kapcsolatos ORFK utasítás kellő részletességgel határozza meg azon intézkedések körét, melyek a közterületen élő, krízishelyzetben élő állampolgárokkal kapcsolatos segítségnyújtásra irányulnak. Ezek az alábbi feladatok teljesítését jelentik:

1. A megyei, illetve budapesti rendőr-főkapitányságok vezetői a kapitányságvezetőkön, illetve a határrendészeti kirendeltségek vezetőin keresztül kötelesek intézkedni a hajléktalan személyek által használt közterületi „szálláshelyek” október hónaptól folyamatosan történő feltérképezésére és megtenni a szükséges intézkedéseket annak megelőzésére, hogy sérelmükre bűncselekményeket kövessenek el.

2. A szolgálatot teljesítő rendőr haladéktalanul gondoskodik a sérült, illetve a krízishelyzetben lévő hajléktalan mentővel történő elszállíttatásáról.

3. A szolgálatot teljesítő rendőr köteles felvilágosítást adni a karitatív szervezetek szolgáltatásairól a hajléktalan számára, amennyiben az ilyen kérdéssel hozzá fordul.

4. A szolgálatot teljesítő rendőr – különösen a helyszín pontos megjelölésével és a hajléktalan személy megtekintésével észlelhető fizikai állapotának közlésével – az ügyeletesen, illetve azoknál a rendőr-főkapitányságoknál, ahol Tevékenység-irányító Központ (a továbbiakban: TIK) működik, a rendőr-főkapitányságon a TIK ügyeletesvezetőn, a rendőrkapitányságon a szolgálatirányító parancsnokon keresztül haladéktalanul értesíti a területileg illetékes regionális diszpécser szolgálatot, amennyiben a krízishelyzetben lévő hajléktalan nem ismeri a környezetet, készpénzzel nem rendelkezik vagy tömegközlekedési eszköz

igénybe vételével veszélyeztetné a közegészséget.

Az ORFK utasításon túlmenően a téli időjárásból adódó feladatok végrehajtására az Országos Rendőr-főkapitányság Intézkedési tervet dolgozott ki. A fővárosi gyalogos alul- és felüljárók, valamint azok közvetlen környezete közterületi rendjének fenntartásáról szóló 10/2013. (02.04.) BRFK Intézkedés (a továbbiakban: BRFK Intézkedés) kiadásának legfőbb célja a közterületi rend fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatok hatékonyabb ellátása. A BRFK Intézkedésen túl a fővárosi gyalogos aluljárók közterületi rendjének fenntartása érdekében 2012. november 29-én a 01000-6278512012. ált. számon a fővárosi gyalogos aluljárók közterületi rendjének fenntartására a Budapesti Rendőr-főkapitányság intézkedési tervet adott ki, mely tartalmazza többek között a hajléktalan személyekkel kapcsolatban fogantatható rendőri intézkedéseket, figyelembe véve az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) AB számú határozatát is. Ezen intézkedések elsődlegesen a meggyőzést jelentik, a rendőrök tájékoztathatják a hajléktalanokat az ellátórendszer által biztosított lehetőségekről, illetve szükség esetén biztonsági intézkedést fogantathatnak, szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetésének gyanúja esetén pedig a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben biztosított jogkört gyakorolhatják.

A kerületi rendőrkapitányságokon összekötő személyek kerültek kijelölésre, akik napi kapcsolatban állnak a hajléktalan ellátásban résztvevő szervezetekkel (karitatív szervezetekkel, szociális munkásokkal, az ún. Fűtött utca programban résztvevő intézményekkel, illetőleg hajléktalan szállások, nappali melegedők munkatársaival), továbbá polgárőr szervezetekkel, mezőőrökkel, valamint a közterület-felügyeletek beosztottjaival. Az összekötők jelzéssel élnek a felsorolt intézmények felé minden olyan esetben, amikor a közterületen lévő hajléktalan személy segítségre szorul.

A BRFK Rendészeti Szervek Közrendvédelmi Főosztály Mosonyi utcai objektumában lévő ún. lekérdező központjában szolgálatot teljesítő rendőr folyamatosan kapcsolatot tart fenn a Menhely Alapítvány diszpécserével, aki szükség szerint intézkedik a krízisautók helyszínre irányítására és – a telítettség függvényében – a megfelelő szállásra, melegedőbe szállíttatja a rászorulókat.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a Budapesti Rendőr-főkapitányság feladatai a problémakör vonatkozásában alapvetően kétirányúak: egyrészt jelentős társadalmi elvárás irányul a rendőrség felé a közterületek rendeltetésszerű használatának kikényszerítése érdekében, mely nem vitatottan érintheti, esetlegesen sértheti a hajléktalan személyek jogait, illetőleg érdekeit. A rendészeti eszközök alkalmazhatóságát azonban a már hivatkozott AB határozat jelentősen leszűkítette. Másrészt, a rendőrség segítségnyújtási kötelezettsége kiterjed az utcán élő, legtöbbször nagyon rossz mentális és fizikai állapotban lévő személyekre. A Budapesti Rendőr-főkapitányság ezért igen jelentős erőfeszítéseket tesz a hajléktalan személyek megfelelő ellátáshoz jutása érdekében, megfelelően az ORFK utasítás rendelkezéseinek és az emberségesség követelményének.

**4. Budapest Főváros Főjegyzője** a részemre megküldött tájékoztatásban kifejtette, hogy a fővárosi közgyűlés élt az Mhöt. felhatalmazásával, és megalkották a 49/2012. (VI. 7.) Főv. Kgy. rendeletet a tiltott, közösségellenes magatartások meghatározásáról és az ezekkel kapcsolatos egyes fővárosi önkormányzati rendeletek módosításáról. Ezzel egyidejűleg a fővárosi önkormányzati rendeletekben 2012. május 31-ig szabálysértési tényállásként megjelenített magatartások közül mindazok, amelyeket felsőbb szintű jogszabály nem tartalmazott, 2012. június 15-i hatállyal tiltott, közösségellenes magatartásként éltek tovább a vonatkozó – módosított – önkormányzati rendeletekben. Mindez azt jelenti, hogy a közgyűlés alapvetően a 2012. május 31-től megszüntetett fővárosi szabálysértési klauzulákat fordította át és határozta meg tiltott, közösségellenes magatartásként, miközben a helyes jogértelmezés és jogalkalmazás

érdekében folyamatos konzultációt folytattak a fővárosi kormányhivatallal.

A hivatkozott AB határozat meghozatalát követően a fővárosi közgyűlés megalkotta a tiltott, közösségellenes magatartások meghatározásával kapcsolatos fővárosi önkormányzatok egyes rendelkezéseinek hatályon kívül helyezéséről szóló 96/2012. (XII. 27.) Főv. Kgy. rendeletet, amely értelmében 2012. december 28-tól hatályon kívül helyezte az érintett jogszabályi rendelkezéseket.

A jelenlegi törvényi szabályozással összefüggésben főjegyző nyomatékosan felhívta a figyelmemet arra, hogy szakmai álláspontja szerint az Mhőtv. 143. § (4) bekezdés d) pontjában foglalt felhatalmazó rendelkezések alapján nem alkothatnak a jogbiztonság alapelveinek megfelelő közgyűlési rendeletet, ezért a testület egyelőre nem is kíván élni a felhatalmazással. A főjegyző álláspontja szerint az Mhőtv. hivatkozott, új szakasza tekintetében aggályos, hogy felsőbb szintű jogszabály sem a „közösségi együttélés alapvető szabályai” kitéltel illetően, sem a jogkövetkezmények tekintetében nem nyújt megfelelő támpontot, így ezen kategóriák jogértelmezési kérdéseket vethetnek fel. A főjegyző hangsúlyozta, hogy továbbra is indokolt lehet a korábban szabálysértésként, majd tiltott, közösségellenes magatartásként meghatározott cselekmények szabályozása és szankcionálása, azonban ehhez elengedhetetlennek tartja a fenti kérdések, és különösen az alkalmazható jogkövetkezmények megnyugtató központi szabályozását.

Mindezek alapján a főjegyző arról tájékoztatott, hogy egyetlen hatályos közgyűlési jogszabály sem tiltja a fővárosi tulajdonú közterületeken a guberálást és a néma koldulást vagy a kéregetést. A jelenleg hatályos, a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet csupán keretjogszabályként, példalózó jelleggel sorolja fel azokat az eseteket, amikor a közterület-használatához tulajdonosi hozzájárulást kell beszerezni, továbbá azon eseteket, amelyek nem igényelnek külön hozzájárulást vagy amelyekhez nem adható hozzájárulás. A rendelet kifejezetten tiltja például a hatálya alá tartozó közterületeken az állatforgalmazási tevékenység végzését, továbbá az aluljárókban a szeszes ital fogyasztását, azonban e rendelkezések kikényszerítésére szankciót nem tartalmaz, ezért az önkormányzatnak sem áll rendelkezésére semmilyen saját eszköz a szabályok betartatására.

A tiltott, közösségellenes magatartásokat szabályozó közgyűlési rendelet alapján 2012. április 15. és 2013. január 1-je között 399 alkalommal került sor közigazgatási bírság kiszabására. Ezek többsége jogellenes – közterület-használati hozzájárulás nélküli vagy attól eltérő – közterület-használat miatt történt, de kisebb számban előfordult, hogy a köztisztasági előírások megsértése vagy üzemképtelen gépjárművek szabálytalan tárolása miatt indult eljárás. A hatóság a lefolytatott eljárások során kiszabott bírságösszeg meghatározásakor értékelte a jogsértéssel okozott hátrányt, a magatartást esetleges ismétlődését és gyakoriságát, adott esetben a jogsértést elkövető személy eljárást segítő, együttműködő magatartását, valamint a bírságbevétel várható gazdasági súlyát. A hatósági határozatban a címzettek figyelmeztették arra is, hogy a jövőben tartózkodjanak a tiltott, közösségellenes magatartás elkövetésétől, mert ellenkező esetben magasabb összegű közigazgatási bírság kiszabására kerülhet sor. Első alkalommal elkövetett jogsértés esetén magánszemély esetében jellemzően 5000 Ft vagy 10.000 Ft, jogi személy elkövető esetén 20.000 Ft bírságot szabtak ki, azonban a befizetési hajlandóság a főjegyző tájékoztatása szerint rendkívül csekély volt: a 399 jogsértőből csupán 48 fő fizette be a büntetést.

A fenti időszakban helyszíni bírság kiszabására 889 esetben került sor, összesen 14.523.000 Ft összegben. Ebből 867 esetben engedély nélküli, vagy attól eltérő közterület-használat miatt járt el a hatóság. Az intézkedő közterület-felügyelők szankcionálási gyakorlatát a fokozatosság elve jellemezte, mivel először szóban figyelmeztették az elkövetőket, és csak ismételt esetben alkalmaztak – többnyire minimális, 5000 Ft összegű – helyszíni bírságot.

Tipikusan a gyakori ismétlődéssel járó engedély nélküli árusítás esetén fordult elő, hogy a jogszabály által lehetővé tett, maximális – 50.000 Ft- összegű helyszíni bírságot is kiszabták a közterület-felügyelők. A kiszabott 889 helyszíni bírságból ugyancsak kevés esetben fizették be az elkövetők a büntetést: mindössze 190 elkövető (2.031.000 Ft összegben) esetében került erre sor.

A hivatkozott AB határozat meghozatalát követően indult vagy ezen időszakban folyamatban levő tiltott, közösségellenes magatartásokkal kapcsolatos ügyek tekintetében a fővárosi kormányhivatallal folytatott egyeztetést követően az eljárásokat – elkövetési cselekménytől függetlenül – megszüntették, tekintettel a Ket. 31.§ (1) bekezdésének g) pontjára.

A főjegyző a közterületek használatával összefüggő gyakorlati nehézségként értékelte azt a tényt, hogy a főváros egészére nézve nem egységes a közterületek rendjével foglalkozó szervezetek rendszere. Egyes kerületi önkormányzatoknál ugyanis a közterület-használat engedélyeztetése hatósági eljárás keretében, más önkormányzatoknál pedig tulajdonosi megállapodás alapján történik. A főjegyző szerint az is jogbizonytalansághoz vezethet, hogy bár a közterületek rendjével és használatával kapcsolatos „hatósági” ellenőrzési feladatokat általában a közterület-felügyelet látja el, a szervezet érdemben mégsem funkcionál hatóságként, mivel a hatósági jogosítványokat ebben a tárgykörben – vagyis Budapest Főváros Önkormányzata tekintetében – a főjegyző, illetve a kerületi önkormányzatoknál a jegyző gyakorolja. Mindez azt jelenti, hogy Budapesten jelenleg Budapest Főváros Közterület-felügyeletén kívül további 17 önkormányzati fenntartású, önálló közterület-felügyelet működik, vagyis csak az I., a XIV., a XVI., a XIX., a XX. és a XXIII. kerület nem rendelkezik önálló közterület-felügyelettel. Minden kerületben működik továbbá polgárőr egyesület, több kerületben két-három civil szervezet is ellát ilyen jellegű tevékenységet. A fővárosban működő – önkormányzati támogatásban nem minden esetben részesülő – polgárőr egyesületek tevékenységét a Budapesti és Agglomerációs Polgárőr Szervezetek Szövetsége fogja össze és koordinálja. Egyes kerületek a közterület-felügyeleteken és a civil szervezeteken kívül további, önkormányzati fenntartású szervezetekkel (Kerületőrség, Városőrség) kívánják biztosítani a közterületek nyugalmát és a közrend fenntartását.

Végezetül a főjegyző arról is tájékoztatott, hogy a fővárosi közterület-felügyelet alkalmazottai nem kívánnak szankcionálási szándékkal fellépni a közterületen életvitel-szerűen tartózkodó személyekkel szemben, amennyiben egyéb jogsértő magatartást nem észlelnek a részükről. A fővárosi közterület-felügyelet a hajléktalansággal összefüggő gyakorlati problémák hatékonyabb kezelése érdekében együttműködési megállapodással rendelkezik a Menhely Alapítvánnyal.

**5. Budapest Főváros Kormányhivatalának** a megkereséssel érintett szervezeti egységei, a Törvényességi Felügyeleti Főosztály, a Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv, valamint a Szociális és Gyámhivatal részletesen áttekintették a kérdéssort, és közös tájékoztatás formájában összegezték az intézkedéseiket és tapasztalataikat.

A Kormányhivatal az érkeztetett képviselő-testületi anyagok alapján megállapította, hogy az Möt.v.143.§ (4) bekezdés e) pontjában kapott felhatalmazás alapján a II. kerület kivételével valamennyi fővárosi kerület képviselő-testülete, valamint Budapest Főváros Közgyűlése megalkotta a tiltott, közösségellenes magatartásokról szóló rendeletét. Ezzel összefüggésben a Kormányhivatal 2012 októberében célvizsgálat keretében kezdte meg a tiltott, közösségellenes magatartások tárgyában alkotott önkormányzati rendeletek jogszerűségének a vizsgálatát, amely során megállapították, hogy *az önkormányzatok a magatartások rendkívül széles körét minősítették tiltott, közösségellenesnek és számos esetben magasabb szintű jogszabályokba ütköző tényállásokat határoztak meg.* Mindezek értelmében a felülvizsgálat teljes körű lezárását követően több esetben törvényességi felügyeleti jogkörben megtett intézkedésre lett volna szükség. Figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta és

megsemmisítette az önkormányzati rendeletalkotásra felhatalmazást adó rendelkezéseket, a Kormányhivatal arra az álláspontra helyezkedett, hogy a visszásság megszüntetése érdekében, a tiltott, közösségellenes magatartásokkal kapcsolatos önkormányzati rendeleti szabályozással kapcsolatban az egyetlen helyes intézkedési lehetőség, azok hatályon kívül helyezése volt. Erre haladéktalanul, körlevélben hívták fel a jegyzők figyelmét, és az önkormányzatok döntő többsége hatályon kívül helyezte az e tárgyban megalkotott rendeletet. Ugyanakkor az I. és a XVI. kerület 2013. január 1-jéig nem tette meg a kért intézkedéseket, ezért esetükben a Kormányhivatal törvényességi felhívással élt a jogsértő mulasztás megszüntetése érdekében.

A Kormányhivatal a 2013. február 14. napjáig beérkezett jegyzőkönyvek alapján arról is tájékoztatót, hogy az Mhötv. 143.§ (4) bekezdés d) pontja alapján az V., VII. és XI. kerületben alkottak a képviselő-testületek rendeletet a közösségi együttélés alapvető szabályairól és elmulasztásuk jogkövetkezményeiről. A rendeletalkotást megelőzően azonban ezen önkormányzatok nem kérték a Kormányhivatal szakmai álláspontját, illetve segítségét. Ezen túl – az önkormányzatok által adott szóbeli tájékoztatások alapján – a Kormányhivatal arról is rendelkezik információval, hogy az I., III., IV., IX., XV. XVI. kerület tervezi az Mhötv. 143.§ (4) bekezdés d) pontja szerinti rendeletalkotás előkészítését. A III. és a IX. kerület írásos állásfoglalást kért a tárgybani rendeletalkotás kapcsán, amelynek elkészítése során a Kormányhivatal minden esetben felhívta az érintettek figyelmét a felhatalmazó rendelkezések nem teljes körűen kidolgozott jogszabályi hátterére és az ennek következtében fennálló jogbizonytalanságra.

A Kormányhivatal szakmai álláspontja szerint a fővárosi kerületekben a guberálás, néma koldulás, kéregetés tiltása nem jellemző rendeletalkotási tárgykör. Jelentésem elkészítésekor – a Kormányhivatal által is alátámasztott információk szerint, valamint az általam áttekintett helyi rendeletek alapján – megállapítottam, hogy három kerületben volt hatályban ezen magatartásokra vonatkozó szabályozás a következők szerint:

- A XI. kerületben „A közutak elválasztó sávjában és annak peremén telepített gyepterületen árusítás, kéregetés tilos.”
- A XIII. kerület a koldulást, kéregetést részlegesen, időbeli korláttal tiltja:
- „A Budapest Főváros XIII. kerületi Önkormányzat tulajdonában álló közterületeken 6 óra és 22 óra között kolduló, kéregető tevékenység nem folytatható.” A rendelet értelmezése szerint a koldulás: közterületen vagy nyilvános helyen pénzt vagy egyéb dolgot kéregetve gyűjtő tevékenység vagy erre utaló magatartás tanúsítása, mely nem jár együtt mások zaklatásával, házalással, továbbá nem gyermekkorú személy társaságában vagy a gyermekkorú személy rábírásával történik.
- A XXI. kerület tiltja a koldulást és a közterületre kihelyezett hulladékgyűjtőkből történő kommunális és egyéb hulladék kivételét, valamint azt is rendeletbe foglalták, miszerint „tilos közterületen koldulni, a közterületre kihelyezett hulladékgyűjtőket – ideértve a szemétyűjtő edényeket valamint a szelektív hulladékgyűjtő szigeteket is – rendeltetéstől eltérően használni felhatalmazás nélkül, jogosulatlanul elmozdítani azokból kommunális és egyéb hulladékot kivenni.” A kerületi rendeletben szankcionált koldulás: közterületen vagy nyilvános helyen pénz vagy egyéb dolog átadására szóban, írásban vagy ráutaló magatartással történő felhívás, amennyiben a cselekmény nem minősül a magasabb szintű jogszabályokban meghatározott zaklató módon történő, illetve gyermekkel koldulásnak. Ugyancsak a XXI. kerületben tilos továbbá „a közterületeket életvitelszerű lakhatás céljára használni, a közterületen az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságokat a közterületen tárolni.”

Végezetül a Kormányhivatal a részemre megküldött tájékoztatásban kiemelten felhívta a

figyelmemet arra, hogy észlelte a kerületi rendelet-alkotási gyakorlat aggályos jellegzetességeit, és törvényességi felügyeleti eljárás keretében vizsgálja az idézett rendeletek jogszerűségét. A kormányhivatal ugyanakkor az *AJB-4181/2012.* és az *AJB-1052/2012.* számú ügyekkel összefüggésben részemre küldött állásfoglalásában azt is kifejtette, hogy a közterületek használatával kapcsolatos jogi háttér rendezése érdekében jogalkotási kezdeményezést tart indokoltnak, mind annak érdekében, hogy a jelenleg a közterület-használati engedélyek kibocsátásával összefüggésben tapasztalható, jogbizonytalanságot előidéző „vegyes” eljárási rend vagy joggyakorlat megszűnjön, mind az Mhöt. új felhatalmazó rendelkezései vonatkozásában.

**6. Kaposváron** a helyszíni vizsgálatot követően a címzetes főjegyző arról tájékoztatta a munkatársaimat, hogy a megyei jogú város közgyűlése élt az Ötv. megsemmisített felhatalmazó rendelkezése által biztosított hatáskörrel és megalkotta a 27./2012. (IV.27.) számú önkormányzati rendeletet a tiltott, közösségellenes magatartásokról, amely 2012. május 15-én lépett hatályba. A hivatkozott AB határozat meghozatalára tekintettel a rendeletet 2013. január elsejétől hatályon kívül helyezték, azonban a közgyűlés egyeztetést folytat a kormányhivatallal és a szaktárcával annak érdekében, hogy az Mhöt. 143. § (4) bekezdés d) pontja alapján a jogszabályoknak megfelelő rendeletet alkossanak a közösségi együttélés szabályairól.

A jegyző arra is felhívta a figyelmemet, hogy a hatályon kívül helyezett rendeletben „közösségellenesség” címén elsősorban azokat a tipikus magatartásokat kívánták szabályozni, amelyek a közterületek rendjével és a hulladékgazdálkodással kapcsolatosak. A jegyző hangsúlyozta továbbá, hogy a város közigazgatási területén jelenleg nincs hatályban olyan jogszabály, ami a guberálást vagy a néma koldulást tiltaná. Ezzel ellentétes viszont az a tény, hogy a vizsgálatom során áttekintett helyi rendeletek közül Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a köztisztaság fenntartásáról, a települési szilárd hulladék kezeléséről, a hulladékok szelektív gyűjtéséről és ártalommentes elhelyezéséről szóló 54/2001. (XII. 6.) számú önkormányzati rendeletének 21.§ (8) bekezdése előírja, hogy *a közterületre kihelyezett gyűjtődényezetből szemetet kiönteni, kivenni, abban guberálni tilos.*

A közösségellenes magatartásokat szankcionáló rendelet hatályának időtartama alatt számos eljárás indult az abban foglaltak megsértése miatt. A főjegyző által rendelkezésemre bocsátott dokumentumokból kitűnik, hogy bár a Ket. 94/A. §-ában biztosított mérlegelési jogkörben járt el a hatóság, mégis 59 alkalommal került sor szankció alkalmazására. Figyelemre érdemes az a tény is, hogy az eljárások során figyelmeztetést nem alkalmaztak és az elkövetőkkel szemben összesen 765.000,- Ft közigazgatási bírságot szabtak ki. Az eljárás alá vont személyek három alkalommal döntöttek úgy, hogy közérdekű munkával kívánják megváltani a bírságösszeget. A közigazgatási bírságnak adók módjára történő végrehajtására 28 esetben került sor. A közterület-felügyelet 77 alkalommal szabott ki helyszíni bírságot, melyből a pénzfizetési kötelezettség teljesítésének 21 esetben tettek önként eleget, további bírság kiszabása tekintetében adók módjára történő végrehajtásra került sor. Jegyzői hatáskörben tipikusan nem rendeltetésszerű közterület-használat, hulladék belterületen történő égetése, és plakátok engedély nélküli elhelyezése miatt indult eljárás. Az Alkotmánybíróság döntését követően mind az új, mind pedig a folyamatban lévő ügyeket megszüntették a Ket. 31.§ (1) bekezdés g) pontja alapján.

A főjegyző arról is tájékoztattott, hogy Kaposváron a település közrendjének védelme a Közterület- felügyelet, a Rendőrség valamint az önálló Kaposvári Kistérségi Polgárőr Egyesület feladata. Kaposvár Önkormányzata 2009. évben háromoldalú együttműködési megállapodást kötött a Kaposvári Kistérségi Polgárőr Egyesülettel és a Kaposvári Rendőrkapitánysággal. A polgármesteri hivatalon belül pedig külön belső szervezeti egységként működik a Közterület-felügyelet, melynek feladat- és hatásköre kiterjed a közterületek jogszerű használatának, az

engedélyhez kötött tevékenységek ellenőrzésére, a közterületek rendjére és tisztaságára vonatkozó jogszabályok betartására, a szabálysértések szankcionálására, valamint közreműködnek a közterületek, az épített és a természeti környezet védelmében és a társadalmi bűnmegelőzési feladatok megvalósításában is. Mindezeket túl Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatával kötött megállapodás alapján működik a Kaposvári Kistérségi Polgárőr Egyesület is. Az egyesület a város közterületeinek – különösen a külső, veszélyeztetett városrészek, zártkertek, bevasárlóközpontok, pályaudvarok – biztonsága érdekében vállal polgárőr szolgálatot. Az Egyesület Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata részéről költségvetési támogatásban részesül.

A közterület-felügyelet eljárására jellemző továbbá, hogy esetükben az eljárás kezdeményezések és a helyszíni bírságok többségét a közlekedési szabálysértések teszik ki, melyek száma a bírságolási összegek növekedésével arányosan csökkenést mutatnak. Jelentős számú a köztisztasági, valamint az ebtartási szabályok megszegőivel szemben indított eljárás, illetve bírságolás, valamint a hulladékégetéssel, az ingatlanok előtti közterület kaszálás, takarítás elmulasztásával kapcsolatos bírság és eljárás kezdeményezése is.

A főjegyző hangsúlyozta, hogy annak ellenére, hogy a közterület-felügyelők számára nincs belső előírás a hajléktalanokkal kapcsolatos ügyintézésrel összefüggésben, a közterület-felügyelők járőrszolgálatuk során rendszeresen felkeresik a hajléktalan személyek által látogatott helyszíneket. Arra is törekednek, hogy tájékoztassák őket az egészségügyi, tisztálkodási, étkezési és szállás lehetőségekről, és segítenek felvenni a kapcsolatot az illetékes szervezetekkel, az utcai szociális munkásokkal. Hajléktalan személyek által elkövetett szabálysértések esetén, tekintettel a szociális és anyagi helyzetükre, szankcionálásra legritkább esetben kerül sor.

A helyszíni vizsgálat befejezését és a főjegyzői válasz kézhezvételét követően Kaposvár önkormányzatának hivatalos honlapjáról értesültem arról, hogy a kaposvári önkormányzat megalkotta a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 7/2013. (III. 4.) számú rendeletét. *Ebben több magatartást – így a nem szabálysértésnek minősülő koldulás, életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságok közterületen tárolása, kukák elmozdítása és a bennük gyűjtött kommunális hulladék kivétele – is tiltottá és szankcionálhatóvá minősítettek, amely súlyos alapjogi aggályokat vet fel.* A 2013. március 15-étől hatályos rendelet például szankciót határoz meg – közrend elleni magatartás megvalósítása miatt – azokkal szemben, akik

1. kolduló, kéregető tevékenységet folytatnak a rendelet mellékletében meghatározott területeken és magatartásuk nem tartozik a szabálysértésekről szóló törvény hatálya alá,
2. a közterület rendeltetésétől eltérő célú használatának általános szabályairól szóló önkormányzati rendeletben rögzítettek ellenére az ott meghatározott tevékenységet folytatják, vagy közterületet bérleti megállapodás hiányában vagy attól eltérő módon, illetve azt meghaladó mértékben használják,
3. életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságokat közterületen tárolják vagy helyezik el,
4. a közterületre kihelyezett, valamint az ingatlanok közös használatú területeire elhelyezett hulladékgyűjtőket – ide tartoznak az utcai szemétygyűjtő edények, szelektív hulladékgyűjtő szigetek, társasházak kukái – rendeltetésétől eltérően használják, felhatalmazás nélkül elmozdítják, azokból kommunális hulladékot vesznek ki,
5. közhasználatú zöldterületre – kivéve az e célra kijelölt és felirattal jelzett területeket – letelepednek.

## **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 – 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 biztosá 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.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy 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* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás 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 aggályokat.

## **II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosá egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott 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 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 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. A testület megállapította azt is, 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.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint 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 az ún. *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. Az irányadó tétel 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.

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. Az Alkotmánybíróság szerint, ha 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. Az Alkotmánybíróság által alkalmazott mérce alapján alkotmányellenessé az a szabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható: csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot.

Az alkotmánybíróági gyakorlat alapján nem tekinthető alkotmányosnak az a helyzet, ha a jogi szabályozás tág teret ad az önkényes jogértelmezésre, ugyanakkor nem tartalmaz az egyes eszközök igénybevételeivel szemben az alkalmazókat kellő megfontoltságra intő hatékony törvényi korlátokat. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében továbbá az alkotmányellenesség megállapítására törvényi rendelkezések kollíziója miatt is sor kerülhet akkor, ha a szabályozás ellentmondása jogszabály-értelmezéssel nem oldható fel és ez *anyagi alkotmányellenességhez* vezet, vagy ha a normaszövegek értelmezhetetlensége *konkrét alapjogi sérelmet* okoz. 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. 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.

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, a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az immár alkotmányi szinten rögzített *tisztességes eljáráshoz való jogot* a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve az eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként értelmezte. Az AB több döntésében is rögzítette, hogy 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. 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 a tevékenységüket.

3. Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság sérthetetlen*, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az alkotmánybírói 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 alkotmánybírói 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.

4. Az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában rámutatott, hogy a MhÖtv. vitatott rendelkezései értelmében a helyi önkormányzatok *anélkül* kaptak felhatalmazást, hogy a *jogalkotó hatáskör terjedelmét, annak kereteit a törvény szabályozná*. Az Alkotmánybíróság szerint a „közösségellenes magatartás”, a „kirívóan közösségellenes magatartás” olyan határozatlan jogfogalom volt, amely rendkívül széles, diszkrecionális jogkört biztosított a helyi önkormányzatok számára, annak eldöntésére, hogy mely magatartásokat ítéli a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak, s bírsággal sújthatónak. A felhatalmazásnak ez a módja lehetőséget adott az önkormányzatnak arra, hogy *önkéntesen éljen a közhatalom gyakorlására szóló felhatalmazásával*, a közösség érdekeinek valódi sérelme nélkül, állami kényszereszközökkel avatkozzon be a területén élő polgárok életébe.

Az AB döntésében utalt arra is, hogy a törvényi keretek határozatlansága miatt a jogalkotói hatáskörrel való visszaélés veszélyét növeli az is, hogy a törvény *gazdasági érdekeltséget is teremt* az önkormányzatok számára azzal, hogy e rendeletek alapján beszedett bírságok teljes mértékben az önkormányzatok bevételeit képezik. Az indoklás tartalmazza, hogy a törvényi garanciák nélkül, ez a gazdasági érdekeltség arra sarkallhatja az önkormányzatokat, hogy bevételi forrásaik növelése érdekében minél szélesebb körben írjanak elő tilalmakat, és minél magasabb összegű bírságot szabjanak ki, illetőleg ilyen módon biztosítsanak közmunkásokat feladataik ellátásához. Az Alkotmánybíróság a korlátok nélküli jogalkotási felhatalmazás alkotmányellenességének megállapítását így arra is alapította, hogy a törvényhozó nem volt figyelemmel az önkormányzat díjmegállapításban fennálló gazdasági érdekeltségére.

Az Alkotmánybíróság emellett arra jutott, hogy az önkormányzatok által megtiltható magatartások körének a MhÖtv. 51. § (4) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés *e*) pontjában foglalt megjelölése nem felel meg a jogbiztonság elemét képező normavilágosság követelményének sem. Az ombudsmani indítványban foglaltakkal egyetértve a felhatalmazás tartalmának értelmezését nehezíti, hogy nem egyértelmű a MhÖtv. fogalomhasználata: az 51. § (4) bekezdése „közösségellenes” magatartások tilalmazására ad felhatalmazást, míg a 143. § (4)

bekezdés e) pontjába foglalt felhatalmazás a „kirívóan közösségellenes” magatartások meghatározására szól. Az Alkotmánybíróság szerint a vitatott szabályok alapján nem értelmezhető, hogy mely magatartások tilalmazására és szankcionálására terjed ki a Mhötv. vitatott rendelkezéseiben a helyi önkormányzatok számára adott rendeletalkotási felhatalmazás.

Az Alkotmánybíróság e határozatában arra is rámutatott, hogy a törvényi szabályozás nem tartalmazza azokat a keretrendelkezéseket sem, amelyek anyagi jogi garanciákat nyújthatnának az önkormányzati rendeletben foglalt tilalmak megszegői számára. Így különösen nem állapítható meg, hogy az önkormányzatok felhatalmazása mely jogalanyok (csak természetes személyek, vagy szervezetek) magatartásának szabályozására, objektív, vagy szubjektív felelősségen alapuló szankciók statuálására terjed ki. A Mhötv. 51. § (4) bekezdése meghatározza az önkormányzati rendeletben előírható helyszíni bírság, felső határát, de emellett a 143. § (4) bekezdésének e) pontja az önkormányzatok szabad belátására bízta, hogy differenciálnak-e a bírság mértékében az egyes jogellenes magatartások súlya és veszélyessége tekintetében, állapítanak-e meg felelősséget kizáró, kimentési okokat.

Az Alkotmánybíróság szerint a Ket. 94/A. §-ában a bírság alkalmazásával összefüggésben megállapított szabályok – tekintettel arra, hogy más típusú bírságok alkalmazására alkották meg azokat – nem pótolják az önkormányzati jogalkotás törvényi kereteinek hiányát, de nem is korlátozzák az önkormányzatok szabályozási jogkörét, mivel azok szubszidiárius szabályok, amelyek akkor alkalmazandók, ha jogszabály másként nem rendelkezik, így az önkormányzatok rendeletükben eltérő szabályokat állapíthatnak meg. Az Alkotmánybíróság elvi érveléssel mutatott rá továbbá arra, hogy 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 a jogállami követelményekkel. A fentiekben túl az Alkotmánybíróság a szabálysértési törvény hajléktalanság szankcionálását lehetővé tevő szakaszait is megsemmisítette, mivel álláspontja szerint a vitatott szabálysértési tényállás tekintetében a büntetendővé nyilvánításnak sem az indoka, sem a törvényhozó által védeni kívánt jogtárgy nem állapítható meg egyértelműen. Az új Sztv. 186. §-a a közterület rendeltetésétől eltérő használatának minősítette, és szabálysértéssé nyilvánította a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát. A jogalkotó ezzel egy élethelyzetet, az utcán való élést, azaz magát a hajléktalanságot minősítette büntetendőnek. A testület ugyanakkor megállapította, hogy a hajléktalan személyek számára az, hogy a közterületen élnek egy rendkívül súlyos krízishelyzetet jelent, ami különböző kényszerek hatására jött létre, a legritkább esetben tudatos, átgondolt, szabad választásuk következménye. A hajléktalanok elvesztették otthonukat és nincs lehetőségük arra, hogy lakhatásukat megoldják, ezért valódi alternatíva hiányában kénytelenek – miután az az egyetlen nyilvános, mindenki használatára nyitva álló terület – a közterületen élni.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.) a szociális gondoskodás körébe vonja a közterületen élő hajléktalanokról való gondoskodást. Az Sztv. 4. § (3) bekezdése szerinti magatartást tanúsító fedél nélküliek magatartásukkal – közterületen vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségben éjszakázás – 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 kényszerít a szociális szolgáltatások igénybe vételére. Az Alkotmánybíróság megjegyezte továbbá, 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. Végezetül tekintettel arra, hogy a vitatott tényállás nem egy magatartást (cselekedetet, vagy mulasztást), hanem egy objektív tényként fennálló élethelyzetet rendel büntetni, amellyel összefüggésben a bűnösség nem értelmezhető, a tényállás lényegét tekintve az alanyi oldaltól független, gyakorlatilag objektív felelősséget teremtett, ezért a testület annak megsemmisítéséről rendelkezett.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

Álláspontom szerint önmagában az nem minősíthető jogellenesnek, hogy az egyébként mindenkire vonatkozó, általános jogszabályokon kívül egy közösség a közös együttélés elősegítése érdekében külön, saját normarendszert is kíván érvényesíteni a tagjai vonatkozásában, de csak addig, amíg az a jobbiztonságot, a kiszámíthatóságot, illetve az egyéni alapjogokat nem sérti. A helyi, közösségi magatartásszabályok csak az együttéléshez valóban szükséges módon és indokolt mértékben korlátozhatják az érintettek magatartását, és különösen nem sérthetik az egyenlő bánásmódot. A helyi autonómia jogalkotó által is támogatott kifejezéseként is értelmezhető tehát az Mhötv. 8.§ (1) bekezdésének b) pontja, valamint 143.§ (4) bekezdésének d) pontja, amelyek alapján 2013. január elsejét követően a képviselő-testületek rendeletben határozhatják meg a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit. 2012. április 15-ét követően az önkormányzatok az ún. (kirívóan) közösségellenes magatartásokat szankcionáló rendeletek megalkotásával szabályozhatták a helyi közösségek által nem tolerált magatartások elkövetőire vonatkozó szankciókat. A települések és kerületek képviselő-testületi dokumentumaiból nyilvánvaló volt az a metódus, hogy elsősorban a helyi közösség védelmét szolgáló kötelezettségként értelmezték a rendeletalkotásra felhatalmazást adó jogszabályhelyi előírásokat. A hivatkozott alkotmánybírósági határozat meghozatalát követően a képviselő-testületek többsége – rendeletben – hatályon kívül helyezte az ún. közösségellenes magatartásokról szóló joganyagait, viszont érzékelhető az a törekvés is a testületek részéről, hogy az Mhötv. új felhatalmazó rendelkezései alapján a közösségi együttélés alapvető szabályait rendeletben kívánják meghatározni. Aggályos módon több település – a vizsgálatom megindítása óta eltelt időszakban – már olyan magatartásokat is szankcionálni rendelt, amelyek esetében az Alkotmánybíróság döntése előtt sem volt igazolható a világos cél, alkotmányos indok, illetve amelyeket már magasabb szintű jogszabályok is tartalmaznak.

Az Mhötv. január 1-jén hatályba lépett felhatalmazó rendelkezése egyértelmű jogszabály-szerkesztési iránymutatás hiányában annak a veszélyét is magában hordozza, hogy a már hatályon kívül helyezett helyi rendeletekben foglalt előírások – más felhatalmazás alapján – ismét a település közrendjét meghatározó, biankó felhatalmazást tartalmazó normaként funkcionálnak a továbbiakban, és mivel tartalmuk tekintetében sem várható érdemi változás, továbbra is fennáll, az *AJB-6727/2012.* számú jelentésben kifogásolt alapjogsérelmek lehetősége.

#### **1. Jellemző formai, szövegezési hibák a „közösségi együttélés alapvető szabályait” meghatározó rendeletekben**

A vizsgálatom során áttekintett helyi (kerületi és közgyűlési) rendeletek rendszerint

helyesen tartalmazták a jogalkotásra felhatalmazást adó jogszabályi rendelkezések megjelölését. Tehát az MhÖtv. 8.§ (1) bekezdés b) pontját, a 143.§ (4) bekezdés d) pontját, valamint az Alaptörvény 32. § (1) bekezdés a) pontját hívják fel a bevezető rendelkezéseikben. Hiányosság tapasztalható viszont a rendeletek területi és személyi hatálya vonatkozásában, mert egyes rendeletekben nem található erre vonatkozó fordulat, míg a joganyagok túlnyomó része a település vagy kerület közigazgatási területén kíván érvényt szerezni az előírásoknak. Abban sem egységes a jogalkotói gyakorlat, hogy kik tartoznak a rendeletek személyi hatálya alá, de többnyire az a tendencia érzékelhető, hogy a rendeletek hatálya kiterjed a természetes személyekre, a jogi személyekre, valamint a jogi személyiség nélküli szervezetekre is.

Továbbra sem tűnt ki egyértelműen az általam vizsgált rendeletekből az, hogy pontosan mely magatartások azok, amelyek a közösségi együttélés alapvető szabályait sértik az adott településen. A rendeletek többségében *a helyi jogalkotó a saját hatáskörében eljárva próbált általános definíciót, elhatárolási ismérveket megadni* annak érdekében, hogy az e rendeletekkel érintett magatartások miben különböznek a szabálysértési vagy a büntetőjogi kódexben nevesített normasértésektől. Budapest XI. kerületében és az V. kerületben például egyáltalán nem kísérelte meg a jogalkotó tágabban definiálni a rendelet jogi tárgyát, a VII. kerület rendelete szerint viszont *„minden olyan magatartás a közösségi együttélés szabályaival ellentétes magatartásnak minősül, amelyet jelen rendelet így határoz meg.”* A hivatkozott kerületi rendeletben azt is szükségesnek tartották kimondani, hogy a kerületben *„a közösségi együttélés, a békés egymás mellett élés alapvető feltétele, alapvető szabálya a Képviselő-testület által elfogadott rendeletek betartása és betartatása.”* Jellemző az is, hogy a rendeletek többségében kizárólag a tevőlegesen megvalósítható jogsértések elkövetését kívánták szankcionálni, de például a VIII. kerületi definíció szerint *„a rendelet alkalmazása szempontjából a közösségi együttélés alapvető szabályának minősül minden olyan kötelezettség, tilalom, magatartási szabály, amelynek Józsefváros közigazgatási területén való megszegéséhez, elmulasztásához e rendelet szerinti jogkövetkezmény kapcsolódik.”* Más önkormányzatok, mint például Kaposvár, negatív tartalmú definícióval határozza meg a rendelet tárgyát, amikor így rendelkeznek: *„Nem állapítható meg közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást, ha a tevékenység vagy mulasztás szabálysértést, bűncselekményt valósít meg, úgyszintén, ha a tevékenységre vagy a mulasztásra törvény vagy kormányrendelet közigazgatási bírság alkalmazását rendeli el.”*

Amint azt a tárgyban készített korábbi jelentésemben is megfogalmaztam, az önkormányzatok számára további problémát jelenthet az is, hogy a jogalkotás során *a jegyzői gyakorlat nem értelmezi egységesen a „közösségi együttélés alapvető szabályainak” fogalmát.* A legtöbb rendelet ezért a tiltott és egyben a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő vagy veszélyeztető – illetve a helyi közösségi értékrend alapján ilyennek minősített – magatartási elemeket fogalmazta meg, ezért a normaszövegek *„különös része”* gyakorlatilag teljes tartalmi egyezést mutat az ún. *„tiltott, kirívóan közösségellenes magatartásokat”* szabályozó, hatályon kívül helyezett rendeletek hasonló szakaszaival.

## **2. Az eljárási szabályokkal és a jogorvoslati rendszerrel összefüggő anomáliák**

A rendeletek között a tilalmazott magatartások elbírálására és szankcionálására vonatkozó szabályok tekintetében sem figyelhető meg koherencia. Az Alkotmánybíróság határozatát megelőzően e rendeletek általában nem tartalmaztak egyértelmű iránymutatást arra vonatkozóan, hogy *ki ellenőrzi és szankcionálja* ezeket a kisebb súlyú jogsértéseket, és az MhÖtv. új felhatalmazó rendelkezései alapján alkotott rendeletekben is érzékelhető ez a hiányosság. Pozitívum viszont, hogy az a régi rendeletekben tapasztalt általános gyakorlat miszerint, az

ellenőrzési feladatokat a rendeletek a „közterület-felügyelőre és a polgármesteri hivatal erre feljogosított ügyintézőjére” ruházták, ugyanakkor a hatáskör tényleges gyakorlója rendszerint a jegyző vagy a polgármester maradt – tisztulni látszik. A rendeletek egységesek abból a szempontból, hogy a megindított eljárások háttérjogszabályaként a Ket.-et jelölik meg, érdemi különbségek csupán abban nyilvánulnak meg az egyes települések között, hogy a rendelet alapján a polgármester jogosult-e eljárni, átruházott hatáskörben (VII. kerület, V. kerület), vagy a jegyző (Kaposvár, VIII. kerület és XI. kerület).

Mivel a korábbi jogalkotási gyakorlat abban a tekintetben sem volt egységes, hogy a közösségi együttélés megsértése miatt indított eljárások hivatalból, vagy bejelentésre indultak, egyfajta előrelépésként érzékelhető, hogy például a VII. kerületi rendelet részletesen tartalmazza az eljárás megindításának lehetséges menetét. Eszerint „a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartás elkövetése miatt az eljárás bejelentés, a közterület-felügyelő közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartásról felvett jegyzőkönyve alapján, vagy hivatalból indul, és a közösségi együttélés alapvető szabályainak betartását a közterület-felügyelő, valamint a Polgármesteri Hivatal illetékes köztisztviselője ellenőrzi; a szabályok megszegése esetén köteles a szükséges intézkedést megtenni.” A rendelet végezetül azt is megfogalmazta, hogy a polgármester döntésével szemben a képviselő-testülethez lehet jogorvoslati kérelemmel fordulni, és hasonlóan átfogó, gyakorlatias megoldást követett a VIII. kerület is, amikor arról rendelkeztek, hogy a jegyző döntésével szemben benyújtott fellebbezés tárgyában a testület a Városgazdálkodási és Pénzügyi Bizottság előzetes véleményének beszerzése után dönthet. Ugyanakkor például Kaposváron a rendeletet megszegőkkel szemben kizárólag hivatalból lehet eljárást indítani, „mely akkor sem minősül kérelemre indult eljárásnak, ha a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jelenti be.”

Bár az Mhőtv. rendelkezése alapján a „közösségellenesség” miatt indult eljárásból származó bevétel teljes összege a helyi költségvetés bevételi oldalát növelte, sem a szankciók kiszabása, sem azok végrehajtása nem volt egységes. *A rendeletek jelentős részében keveredett a helyszíni bírság, a pénzbírság, valamint a közigazgatási bírság fogalma és mértéke, valamint – egyre növekvő számban – alkalmazták a megrovás analógiájaként funkcionáló „figyelmeztetés” eszközét.* Figyelemmel arra, hogy az Mhőtv. vonatkozó rendelkezései értelmében a normaszegésért maximum 50.000 Ft helyszíni bírság, illetve legfeljebb 150.000 Ft közigazgatási bírság szabható ki, az új felhatalmazó rendelkezések alapján megszületett rendeletekben már nem jellemző a túlzott, aránytalan mértékű bírságkiszabásra törekvés. Különbség csupán abban érzékelhető, hogy a helyi jogalkotók az egyes, nemkívánatosnak ítélt magatartások esetében külön-külön határozták meg a bírságösszeget, vagy a rendeletük egyetlen, átfogó szabályozást nyújtó szakaszában rendelkeztek a vagyoni szankcióról. A VII. kerület az utóbbi megoldást követve – az állampolgárok számára is egyértelműen – rögzítette, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartások elkövetőjével szemben a polgármester a Ket. 94/A. §-ában foglaltakat figyelembe véve 150.000 forintig terjedő közigazgatási bírságot szab ki, amelyet a határozat jogerőre emelkedésétől számított 30 napon belül kell utalványon megfizetni Budapest Főváros VII. kerület Erzsébetváros Önkormányzat számlájára. Ezt a gyakorlatot követte a VIII. kerület is, annival egészítve ki az eljárási szabályokat, hogy a rendeletben rögzítették, hogy a tárgybani eljárások megindítása, a bírság kiszabása, és megfizetése nem mentesítheti az állampolgárokat a külön jogszabályban, vagy egyedi hatósági határozatban előírt egyéb kötelezettségek teljesítése alól. Kaposvár esetében viszont rögzítették, hogy az eljárási képességgel nem rendelkező személyt közigazgatási bírsággal sem lehet sújtani, és a vele szemben indított eljárást meg kell szüntetni.

Az Alkotmánybíróság a hivatkozott határozatában az ún. közösségellenes magatartások elkövetőivel szemben alkalmazható szankciórendszer és a Ket. szabályai összhangjának elemzésekor megállapította, hogy az elkobzás alkalmazása az önkormányzati rendeletek alapján lefolytatott eljárásokban súlyosan sérti a tulajdonhoz való jogot – azon túl, hogy magasabb szintű normákba is ütközik. Erre tekintettel pozitív változásnak tekinthető, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályait megsértőkkel szemben a vizsgált önkormányzatok törekednek az „alternatív”, *elterelő jellegű jogkövetkezmények alkalmazására*. Az V., a VIII. és a XI. kerületben például közigazgatási bírság helyett figyelmeztetés alkalmazására van lehetőség, ha az eljáró hatóság úgy ítéli meg, hogy a cselekmény az elkövetés körülményeire is tekintettel csekély súlyú, és a figyelmeztetéstől is kellő visszatartó hatás várható. Az is – az V. kerület által alkalmazott – jó gyakorlat megvalósulásaként értékelhető, hogy amennyiben a közigazgatási vagy helyszíni bírságot fiatalkorúval szemben kellene kiszabni, csak akkor lehet erről rendelkezni, ha a fiatalkorú elkövető rendelkezik önálló jövedelemmel, vagy ennek hiányában vállalja annak megfizetését. Ha a bírság kiszabására az előzőek alapján nincs jogszabályi lehetőség, figyelmeztetésben kell részesíteni az eljárás alá vont személyt, akit kötelező az eljárás során meghallgatni oly módon, hogy arra lehetőség szerint a – kötelezően értesített – törvényes képviselője jelenlétében kerüljön sor.

Az alternatív szankciók alkalmazása során ugyanakkor hiányosságként tapasztalható, hogy a rendeletek nem tartalmazzák azokat a feltételeket – így a mérlegelési és méltányossági szempontrendszer sem – amelyek alapján az eljáró hatóság mellőzheti a pénzbírság vagy helyszíni bírság kiszabásáról szóló döntéshozatalt. Ahogyan a visszaesést, és az alternatív szankciók kiszabását, úgy az *elévülést* sem minden település rendelete szabályozza, összességében azonban a korábbinál átláthatóbb eljárási és szankciórendszer kialakítása jellemzi a 2013. január elsejét követően megalkotott rendeleteket.

A rendeletek egy része továbbra is tartalmaz jogdogmatikai és eljárásjogi hiányosságokat, mint például nem tisztázzák egyértelműen az alanyi kört (természetes személy, jogi személy), és továbbra is hiányos a vétkességi fok (szándékos, gondatlan, objektív), valamint a kísérlet, a részesi alakzatok és egyes speciális elkövetői kategóriák (fiatalkorúak, katonák, visszaesők) büntethetőségének szabályozása is. Továbbra sem egységes a büntethetőséget kizáró és megszüntető okok meghatározása, azonban például a jogorvoslati rendszer tekintetében az Alkotmánybíróság döntése előtt tapasztalható, a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszás rendeletalkotási gyakorlat már nem meghatározó ezen a jogterületen.

### **3. Tartalmi aggályok a tiltott, közösségellenes magatartások meghatározása során**

Ahogyan arra az *AJB-6727/2012.* számú jelentésemben is utaltam, a tiltott, közösségellenes magatartásokat szabályozó rendeletekben felsorolt egyes elkövetési magatartások meghatározására jellemző volt, hogy az önkormányzati hatáskörbe tartozó szabálysértéseket nevezték át közösségellenes cselekménynek, illetve ezek köre bővült olyan jogsértésekkel, melyek nem kerültek be a szabálysértési kódexbe. A rendeletekben foglalt, tiltott közösségellenes magatartások többsége jól dokumentálhatóan az egyes helyi „ágazati rendeletek” szabálysértési szankciót megállapító fordulataival megegyező tényállás kodifikálásával járt. Jelen vizsgálatom során megállapítottam, hogy az MhÖtv. 2013. január 1-jétől hatályba lépő felhatalmazó rendelkezése alapján megalkotott rendeletekben az önkormányzatok ismét a 2012. április 15. utáni gyakorlatot kívánják követni, miszerint szabálysértési tényállások és szankciók megállapítása helyett az ún. szakszabálysértéseknek megfelelő, 2012. április 15. előtt a helyi ágazati rendeletekben szabályozott magatartásokat kívánják rendeletbe emelni a közösségi



együttélés alapvető szabályainak megalkotása címén.

**3.1** Ezzel ismét fennáll a veszélye annak, hogy ún. *rendeletalkotási funkciózavar* következzen be a helyi jogalkotásban, vagyis az, hogy az önkormányzatok a közösség védelmére hivatkozva megtiltsák olyan, tipikusan szakigazgatási szabályok megsértését, amelyek túlmutatnak a helyi közösségre vonatkozó minimális együttélési szabályokon, ami akár azzal a veszéllyel is együtt jár, hogy magasabb szintű normába ütköző szankcionálást valósítanak meg. Továbbra is jellemzően ezek az egyes *szakszabálysértésekre vonatkozó előírások* képezik a rendeletek „különös részének” címsorát, és továbbra is felismerhető az az átlátható jogalkalmazás ellen ható a jogalkotási gyakorlat, miszerint a közterület-használat rendjére vonatkozó szabályokat kívánják alkalmazni a közösségi együttélés szabályaival ellentétes magatartások szankcionálása esetén. Ez azt jelenti, hogy ismét észlelhető olyan jogtechnikai megoldás, hogy a közterület-használat rendjének megsértése címén szankcionálják az építési törmelék nem megfelelő tárolását, a jogszerűtlen közterületi árusítást (V. kerület), a plakátok nem megfelelő elhelyezését, de ugyanezért felelhet az is, aki szeszes italt fogyaszt, engedély nélkül utcazenél, labdázik, szökőkútban fürdik, vagy szerelési munkálatok végzése érdekében nem szabályszerűen bontja fel az útburkolatot vagy a járda felületét. Kaposváron például az is a közösségi együttélés szabályainak megsértéséért vonható felelősségre, aki elmulasztja utca- és házszámtábla elhelyezését és karbantartását, vagy aki az autóját közterületen mossa, illetve nem a kijelölt időszakban horgászik a városi tavon, de – a szabálysértési törvény rendelkezései ellenére – az is sérti a közösségi együttélés normáit, aki a városi köztemetőben zajos vagy kegyeletsértő magatartást tanúsít. Alapjogi szempontból annak a kaposvári rendelkezésnek a megalapozottsága is vizsgálat tárgya lehet, miszerint az is megsérti a közösségi normákat, aki a városi köztemetőben a kolumbárium fülkéjének fedőlapjára közízlést sértő sírfeliratot helyez el.

A szakigazgatási szabályok területén a továbbra is jellemzőek a *közterület és a fás szárú növények védelme érdekében* hozott rendelkezések, valamint az üzletek nyitva tartását és a kedvtelésből tartott állatok tartását szabályozó előírások – a közösségi együttélés szabályai védelmére hivatkozva végrehajtott – önálló rendeletbe foglalása.

A fentiekén túl egyértelműen aggályos maradt az az általánosan elterjedt rendeletalkotási gyakorlat is, amely a közjogi és magánjogi jogviszonyok „összemosásával” közigazgatási és helyszíni bírság kiszabását helyezi kilátásba azok számára, akik a közterületeket a helyi közterület-használatot szabályozó rendeletben rögzített közterület-használati hozzájárulás nélkül, vagy az erre irányuló, érvényes szerződéstől eltérő módon és mértékben használja, vagy egyéb, az ágazati rendeletben szabályozott, közterület-használattal összefüggő kötelezettségét megszegi. A közjogi és a magánjogi normák keveredése észlelhető továbbá azokban a rendeletekben is, amelyekben a képviselő-testületek az egyes társasházak lakói számára írnak elő – tipikusan a kisállat-tartással és a hulladékkezeléssel összefüggő – magatartásszabályokat.

**3.2** A rendeletek áttekintése során azzal is szembesültem, hogy – részben a szakigazgatási, hulladékgazdálkodási szabályokból kiindulva – számos önkormányzat törekszik a *guberálás, a koldulás és a hajléktalanság egyes megjelenési formáinak közösségi együttélés szabályait sértő magatartásként történő minősítésére*.

Lényegesnek tartom ezzel összefüggésben, hogy – ombudsmani indítvány alapján – a guberálás önkormányzati szankcionálhatóságával kapcsolatban hozott 176/2011. (XII. 29.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szemetéles körén kívül eső egyes cselekmények, így a guberálás szabálysértéssé nyilvánításával az önkormányzat túllép jogalkotó hatáskörének keretein. A határozat azt is kiemeli, hogy a guberálás mások jogait és a közrendet nem sértő kényszerű cselekvés, amelynek a társadalomra való veszélyessége nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy a guberálás szabálysértéssé nyilvánítással

az önkormányzat a hajléktalan vagy az egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott helyzetben lévő embereket stigmatizálta, ami sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Hasonlóképpen aggályosnak tartom – bár e tényállás kapcsán külön alkotmánybíróági döntés nem született – az emberi méltósághoz való jog, illetve az egyenlő bánásmód követelménye szempontjából az ún. néma, nem zaklató jellegű koldulás szankcionálását, figyelemmel arra, hogy ennek „elkövetése” nem alkalmas arra, hogy mások alapvető jogát sértse.

Az alkotmánybíróági határozat dacára több önkormányzat – néhol ismételten, a szabálysértési tényállást tovább „éltetve” – *rendeletben tiltja meg a guberálást, a koldulást, vagy éppen magát az utcán élést, azaz a hajléktalanság állapotát.* Utóbbi, tartalmi szempontból aggályos, az emberi méltóságot és egyenlőséget súlyosan sértő, kényszerhelyzetet szankcionáló státuszvétséget határozott meg Kaposvár, illetve Budapest több kerülete, bírságolva azt, aki közterületen, vagy zöldfelületen kempingezik, illetve azon ideiglenes szálláshelyet létesít, vagy a zöldfelület fenntartását akadályozó tevékenységet folytat. A VIII. kerületi önkormányzat hasonló fordulatot tartalmazó rendeletén túl alapjogi szempontból aggályos például az V. kerület gyakorlata is, mivel közigazgatási bírságot helyeznek kilátásba, ha valaki zöldterületen közegészségügyi veszélyeztetést is okozó ideiglenes szálláshelyet létesít, a XI. kerületben pedig az is szankcióra számíthat, aki a közutak elválasztó sávjában és annak peremén telepített zöldfelületen árusít, kéreget. Ezzel összefüggésben olyan – alapjogi szempontból elfogadhatatlan – jogalkotási megoldás is észlelhető, miszerint a közterületi kempingezést, lakhely-létesítést, vagy a zöldfelületen történő ideiglenes szálláshely-létesítést a képviselő-testületek a már hatályban levő, az egyes önkormányzatok tulajdonában álló közterületek használatáról és rendjéről, vagy a hulladékgazdálkodásról szóló rendeletükben tiltják meg és szankcionálják (XIII. kerület, Kaposvár.) Kaposváron például – az Alkotmánybíróság többször hivatkozott döntését követően – szankcióra számíthat az is, aki a város egyes, frekventált területein kéreget (abban az esetben is, ha nem a szabálysértési törvénybe ütköző módon teszi ezt), vagy életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságait a város közterületén tárolja vagy helyezi el.

Az Alkotmánybíróság hajléktalanság szankcionálásával kapcsolatos 2012-es határozata, illetve a kaposvári önkormányzati rendeletben található egyes, guberálást tiltó fordulatok 2011-es, Alkotmánybíróság által történt megsemmisítését követően is érzékelhető tehát egyes önkormányzatok részéről olyan tendencia, amely a hajléktalanság, illetve az ezzel összefüggő élethelyzetek és magatartások szankcionálására törekszik. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által rendelkezésemre bocsátott adatok szerint 2012. szeptember elsejéig Magyarországon 40 település minősítette tiltott, közösségellenes magatartásnak a guberálást, és 19 település foglalta rendeletbe a koldulás tilalmát (ebből 10 rendelkezett a néma koldulásról.) – azonban nem rendelkezem arra vonatkozó információval, hogy a minisztérium adattárában nyilvántartott tárgyban rendleteket maradéktalanul hatályon kívül helyezték-e az Alkotmánybíróság határozatát követően.

A szabálysértési törvény megsemmisített rendelkezéseinek érvényességi ideje (2012. április 15.-2012. november 15.) alatt a közterületen életvitelszerűen tartózkodás tilalmának megszegése miatt indult eljárások jellemzőit a TASZ által közzétett – közérdekű adatigénylés eredményeként elkészített – statisztika tartalmazza.

Megye	Hány esetben indult eljárás?	Hány személyt érintett az eljárás?	Hány esetben állapítottak meg szabálysértést?	Helyszíni bírságolásról szóló adatszolgáltatás száma
Bács-Kiskun	1	1	1	0
Baranya	26	32	25	0
Békés	4	4	0	01

Borsod-Abaúj-Zemplén	91	97	64	59
Budapest	1370	1434	624	0
Csongrád	4	4	1	0
Fejér	11	11	5	7
Győr-Moson-Sopron	3	3	1	0
Hajdú-Bihar	69	69	28	0
Heves	25	33	21	0
Komárom-Esztergom	9	9	0	0
Nógrád	1	1	1	0
Pest	52	52	3	0
Somogy	26	28	3	0
Szabolcs-Szatmár-Bereg	103	104	52	3
Jász-Nagykun-Szolnok	101	104	43	0
Tolna	2	2	1	0
Vas	1	1	1	0
Veszprém	5	6	2	0
Zala	73	77	43	0
N/A vagy országos szerv	123	130	9	967
<b>Országosan (db)</b>	<b>2100</b>	<b>2202</b>	<b>928</b>	<b>1037</b>

Szankció mértéke (Ft)	Hány alkalommal szabtak ki pénzbírságot	Hány alkalommal szabtak ki helyszíni pénzbírságot
5 000	51	208
6 000	0	1
7 000	0	1
8 000	1	184
10 000	149	1
15 000	39	30
20 000	140	103
25 000	20	17
30 000	48	58
35 000	2	3
40 000	9	20
45 000	1	4
50 000	41	362
60 000		3
70 000	2	45
80 000	1	0
<b>Összes (darab):</b>	<b>507</b>	<b>1 037</b>
<b>Összes összeg (Ft):</b>	<b>10 003 000</b>	<b>29 545 000</b>

A jelen vizsgálatban áttekintett rendeletekből nem tűnik ki kifejezetten arra irányuló, általánosan jellemző jogalkotói törekvés, hogy a közösségi együttélés szabályairól szóló rendeletekben olyan, különösen sérülékeny, hátrányos helyzetben levő, és csekély fokú érdekérvényesítési képességgel rendelkező társadalmi csoportokkal szemben alkossanak magatartás-szabályokat, mint a hajléktalanok. Ennek oka abban is kereshető, hogy más, magasabb szintű normák előírásainak megsértése esetén a hatóságok továbbra is fel tudnak lépni a nemkívánatos közterületi cselekményeket megvalósító személyekkel szemben.

Mivel 2013. január 1-jén hatályba lépett a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény, az önkormányzatok – amennyiben igényt tartanak erre a lehetőségre – a hivatkozott törvény 88. § (4) bekezdés c) pontja értelmében rendeletben állapíthatják meg a közterületek tisztán tartásának részletes szabályait. A jogalkotó ugyanakkor nem határozta meg azon eljárási és szankcionálási eszközöknek a rendszerét, amelyet az önkormányzatok igénybe vehetnek a köztisztasági tárgyú rendeletek megalkotása során, ezért fennáll a veszélye annak, hogy a helyi rendeletekben alkalmazott előírások – a biankó felhatalmazás okán – a jogbiztonság alapelveinek sérelmén túl

egyes társadalmi csoportok, így a hajléktalanok számára az esélyegyenlőséghez való joguk sérelméhez is vezethetnek.

Ezt az aggályt támasztja alá a kaposvári rendelet áttekintése során észlelt szabályozási technika is, amely értelmében Kaposváron 2013. március 15-ét követően a közösségi együttélés szabályaiba ütköző magatartást tanúsít az, aki a város „közhasználatú zöldterületére letelepszik”, valamint az is, aki a közterületre kihelyezett, valamint az ingatlanok közös használatú területeire elhelyezett hulladékgyűjtőket rendeltetésétől eltérően használja, felhatalmazás nélkül elmozdítja, vagy azokból kommunális hulladékot vesz ki. Problémát jelent az is, hogy a kaposvári rendeletben nemkívánatosnak minősített magatartások olyan határozatlan jogi terminusokat tartalmaznak, amelyek alkalmasak lehetnek arra, hogy az általuk érintett, egyes, alacsony érdekérvényesítő képességgel rendelkező társadalmi csoportokkal szemben az eljáró hatóságok az emberi méltóságot sértő módon, aránytalanul súlyos szankciókat alkalmazzanak.

A fentiekhez kapcsolódóan azt is megállapítottam, hogy a „közösségi együttélés alapvető szabályai” fordulat alkalmazása során nem zárható ki, hogy a helyi jogalkotó – szankcionálási céllal – magasabb szintű normák előírásait implementálja a helyi rendeletbe. A hajléktalansággal összefüggő élethelyzetek esetén ez tipikusan egyes szabálysértési tényállások (köztisztasági szabálysértés, garázdaság, közerkölcs megsértése) jogellenes rendeletbe foglalását jelenti, ezért indokolt, hogy a kormányhivatalok a törvényességi ellenőrzési tevékenységük során fokozott körültekintéssel járjanak el a közösségi együttélést szabályozó rendeletek tekintetében.

#### **4. Megállapításaim**

A törvényhez fűzött részletes indokolás alapján az önkormányzati törvény arra ad 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. Az Mhöt. e szabályai azonban – ahogyan arra már az *AJB-6727/2012.* számú jelentésemben felhívtam a figyelmet – álláspontom szerint (továbbra) sem tartalmazzák a felhatalmazás alkotmányos kereteit. Az önkormányzati törvény nem ír elő sem e közösségi együttélési szabályok meghatározásával, sem pedig a jogkövetkezmények alkalmazásával, vagy éppen az eljárásrenddel kapcsolatban keretszabályokat, az egyéni jogok védelmét biztosító garanciákat, a helyi rendszabályok kialakítását – az indokolástól eltérő módon – lényegében az önkormányzatok szabad mérlegelésére bízva. Ebben nem történt változás vagy előrelépés a korábbi jelentésemben rögzítettekhez képest. Sajnálatos módon nem egyszerűen „visszaállt” az alkotmánybírói határozat előtti, alkotmányosan aggályos jogi helyzet: *az idézett szabályok ugyanis még a korábbi, az Alkotmánybíróság által a jogállamiság és a jogbiztonság súlyos sérelme miatt megsemmisített szabályoknál is szűkebb körben vonják meg a helyi rendszabályalkotás kereteit.*

Lényegesnek tartom, hogy ismételten rámutassak arra, hogy önmagában nem aggályos alkotmányosan az, ha az önkormányzatok a közösségi együttélés szabályai vonatkozásában, azok megalkotására, sőt akár – szűk körben – szankciók alkalmazására is felhatalmazást kapnak. Látható ugyanakkor, hogy a törvényi keretek hiánya miatt, a helyi közösség védelme és a szakigazgatási szabályok összemosódnak, az esetleges, vélt „közerkölcsvédő”, „köznyugalomvédő” vagy éppen „közizlés-védő” buzgalom pedig alkotmányos alapjog sérelméhez vezet. Mindez súlyos veszélyt hordoz magában a jogállami működés szempontjából.

A jogbiztonság elve csak akkor érvényesülhet teljes körűen, ha világosan elválik, hogy mi az, ami a közterületen jogi értelemben tilos és szankcionált, és mi az, ami legfeljebb erkölcsi normák alapján kifogásolható. Az önkormányzatoknak adott „biankó” felhatalmazás azonban éppen ezt az egyértelműnek tetsző alkotmányos határvonalat mossa el: tetszőlegesen módon, szinte

bármely közterületi magatartás szankcionálhatóvá válik. A heterogén jellegű önkormányzati rendeletalkotás következtében pedig a jogalanyok nem tudják majd követni, hogy pontosan mely közterületi magatartások nem rendeltetésszerűek, így pedig jogellenesek és helyben akár szankcionálhatóak is. A jogbiztonság követelményének csorbulása mellett, mindez az eleve kiszolgáltatott helyzetben lévők esetében folyamatos jogi fenyegetettség légkörének kialakulásához vezethet, ahol az érintettek nem képesek magatartásukat a bizonytalan tartalmú előírásokhoz igazítani. Fokozottan igaz ez a nem az adott településen élő, tartózkodó személyekre: ők még kevésbé képesek nyomon követni a speciális helyi magatartásszabályokat.

*Mindezek alapján ismételten megállapítom, hogy az MhÖtv. 8. § (2) bekezdésében, valamint 143. § (4) bekezdés d) pontjában foglaltak – a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat alapján is – a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével összefüggő súlyos visszásságot okoznak, valamint az önkényes jogalkalmazás veszélye miatt a jogorvoslathoz való joggal, illetve a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét eredményezik.*

*A fentiekén túl, vizsgálatom során megállapítottam azt is, hogy az MhÖtv. hivatkozott 2013. január 1-jétől hatályos felhatalmazó rendelkezései, a 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján Budapest Főváros XI., XIII. és XXI. kerülete, valamint Kaposvár közgyűlése rendeletet alkotott a közösségi együttélés alapvető szabályairól, és több települési és kerületi önkormányzat is tervezi ezen jogszabály megalkotását. Annak ellenére, hogy a rendeletek felépítése, az alkalmazott eljárási szabályok és szankciók rendszerint megfelelnek a felhatalmazó rendelkezésekben foglaltaknak és az eljárási háttérjogszabályoknak, egyes tényállások esetén a rendeletek magasabb szintű szabálysértési vagy ágazati normába ütköznek, mivel ismétlik vagy kiegészítik azt, amivel egyben a kettős szankcionálás veszélye is felmerülhet. Ilyen tényállások különösen:*

- A XI. kerület 2/2013. (I. 29.) számú rendeletének 7.§ (1) bekezdés b) pontja értelmében „A közutak elválasztó sávjában és annak peremén telepített gyepterületen árusítás, kéregetés tilos.”
- A XIII. kerület 60/1995. (XII. 11.) számú rendeletének 8/A § (1) bekezdése értelmében a „Budapest Főváros XIII. kerületi Önkormányzat tulajdonában álló közterületeken 6 óra és 22 óra között kolduló, kéregető tevékenység nem folytatható”,
- A XXI. kerület 6/2013. (III. 6.) számú rendelete a 4.§ (1) bekezdés g) pontjában megtiltja a koldulást, valamint az 5.§ (1) bekezdés d) pontjában foglaltak alapján az is szankcióra számíthat, aki a közterületre kihelyezett hulladékgyűjtőkből kommunális és egyéb hulladékot vesz ki.
- Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 7/2013. (III. 4.) rendeletének 7.§ (1) bekezdése tiltja a koldulást, a 7.§ (4) bekezdése pedig az életvitelszerű közterületen tartózkodáshoz szükséges ingóságok tárolására helyez kilátásba szankciót, míg a 15.§ (2) bekezdése a guberálásra, a 16.§ (2) bekezdése a közterületen való életvitelszerű tartózkodásra vonatkozó tilalmakat határoz meg.

*A fenti rendeleti szabályozás nem felel meg, túlterjeszkedik még az MhÖtv. 8. § (2) bekezdésében és a 143. § (4) bekezdés d) pontjában megállapított „laza” felhatalmazáson is akkor, amikor a közösségi együttélés szabályait tágan értelmezve olyan tárgykörökben is tényállásokat alkotott, amelyeket a szabálysértési törvény rendelkezései tartalmaznak. A rendeletek jól példázzák a felhatalmazó rendelkezések garanciáinak teljes hiányát, a jogállamiság elvének súlyos sérelmét.*

*Tekintettel arra, hogy Budapest Főváros Kormányhivatala a vizsgálatommal érintett kerületi rendelkezések vonatkozásában törvényességi intézkedést kezdeményezett, a Kormányhivatal eljárásának lezárultáig ezen jogszabályok tekintetében további intézkedés megtételét nem tartom indokoltnak. Ugyanakkor, álláspontom szerint Kaposvár Megyei Jogú*

*Város Önkormányzatának a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló, 2013. március 15-étől hatályos 7/2013. (III.4.) számú rendeletének elfogadása, illetve annak tartalma – a felhatalmazással összefüggő alkotmányos aggályok mellett – több elemében is törvénysértőnek minősül, sérti a jogállamiság elvét és a jobbiztonság követelményét.*

### **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében, az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Somogy Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. §-ában meghatározott törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva, jogsértő rendelet-alkotási gyakorlat észlelése esetén kezdeményezze az érintett rendelet módosítását.

Budapest, 2013. március

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-1086/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Kozicz Ágnes  
dr. Ottrok Viktória

### **Az eljárás megindítása**

2012-ben a Munka Méltósága elnevezésű munkajogi projekt keretében a fogyatékossgal élők foglalkoztatási körülményeit vizsgáltam, különös tekintettel a munkavédelmi ellenőrzésre. [AJB-5360/2012. számú jelentés]

A vizsgálat során a vonatkozó jogszabályok közötti ellentmondást tapasztaltam, aminek alapján felmerült a természetes személyek nagyobb csoportját érintő alapvető jogokkal összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam.

### **Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- *A jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog: Alaptörvény B) cikk (1) „Magyarország független, demokratikus jogállam.”*

### **Alkalmazott jogszabályok**

- A jogalkotásról szóló 2010. CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.)
- A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Mvt.)
- a munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet (a továbbiakban: NM rendelet)

### **A megállapított tényállás**

Az AJB-5360/2012. számú jelentésben feltárt alapjoggal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkértem a *nemzetgazdasági minisztert*, hogy együttműködésben a *Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójával* kezdeményezzen határozott intézkedéseket – a jelentésben tett megállapítások figyelembe vételével – egy központi ellenőrzési stratégia kidolgozása és

annak valamennyi munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szerv általi alkalmazása érdekében. Ennek részeként támogassa egy olyan ellenőrzési protokoll kialakítását, amelynek során a munkaügyi ellenőrök az ellenőrzés megkezdésekor meggyőződnek arról, hogy az adott munkáltató foglalkoztat-e fogyatékossgal élő munkavállalót, és amennyiben foglalkoztat, a munkavédelmi, illetve munkaügyi ellenőrzés térjen ki a fogyatékossgal élők foglalkoztatására vonatkozó speciális munkavédelmi előírások betartásának vizsgálatára is.

A nemzetgazdasági miniszter, valamint a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatója a jelentés megállapításaira adott válaszában arról tájékoztatt, hogy a jelentésben foglaltakkal egyetértenek, és indokoltak tartják a munkavédelmi hatóság ellenőrzési stratégiájának részeként egy központilag kidogozott, részletes és egységes, valamennyi fogyatékossgai csoportba tartozó munkavállaló munkakörülményeihez igazodó vizsgálati szempontrendszer (ellenőrzés protokoll) kidolgozását és alkalmazását.

Arra is kitértek, hogy a munkavédelmi felügyelők az ellenőrzéseik során több problémával találkoztak a fogyatékossgal élő munkavállalók foglalkoztatási körülményeinek vizsgálatakor. A felmerülő problémák elsősorban a jogszabályi környezettel hozhatók kapcsolatba.

A miniszter és a főigazgató jelentésemre adott válaszukban arra hivatkoztak, hogy a fogyatékossgal élő, megváltozott munkaképességű munkavállalók nem tartoznak bele az NM rendeletben felsorolt, kiemelt gondoskodást igénylő munkavállalók csoportjába.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **1. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa számára feladat- és hatáskört, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: 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 Emberi Erőforrások Minisztériuma az Ajbt. 18. § (1) a) pontja szerint közigazgatási szervnek tekintendők, így tevékenységük vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

### **2. Az alapvető jogok tekintetében**

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi éllel 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 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. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat] 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.*

### **3. Az ügy érdeme tekintetében**

Az Mvt. 87. § 8/A. pontja szerint *sérülékeny csoport* az a munkavállalói kategória, amelybe tartozó munkavállalókat testi, lelki adottságaik, állapotuk következtében a munkavégzéssel összefüggő kockázatok fokozottan fenyegetnek, illetve akik maguk is fokozott kockázatot jelenthetnek munkavégzésük során (pl. fiatalok; terhes, nemrég szült, anyatejet adó nők és szoptató anyák; idősödők; *megváltozott munkaképességűek*).

Ezzel szemben az NM rendelet *sérülékeny csoport*ként a következőket jelöli: fiatalok, továbbá terhes, nemrég szült, anyatejet adó nők és szoptató anyák, valamint idősödők.

Fentiekből kitűnik, hogy az Mvt. *sérülékeny csoport* fogalmát az NM rendelet hiányosan, szűkebb alanyi körrel vette át, amelynek értelmében a rendelet hatálya nem terjed ki a megváltozott munkaképességű személyekre, ideértve a fogyatékossgal élő személyeket is. A Jat. 2. § (1) bekezdése értelmében a jogszabálynak *a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal* kell rendelkeznie.

A (4) bekezdés kimondja azt is, hogy a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály *illeszkedjen a jogrendszer egységébe*.

Az Alkotmánybíróság az 548/B/2002. számú határozatában kimondta, hogy *„a jogforrási hierarchia tiszteletben tartásának követelményéből sem fakad olyan alkotmányos szempontból védhető igény, hogy valamely törvény fogalmi meghatározását nem annak végrehajtásáról rendelkező alacsonyabb szintű jogszabály alkotója eltérő (vagy hasonló) tárgykör szabályozása során átvegye, illetve annak alkalmazásáról rendelkezzen. A jogszabályszerkesztés során az értelmező rendelkezések célja éppen az, hogy az adott szabályozási körre nézve a jogszabály alkalmazása szempontjából legfontosabb fogalmakat meghatározza.”*

A két jogszabály vonatkozó rendelkezései nincsenek összhangban, amely jogsértő jogalkalmazáshoz vezethet. Tekintettel arra, hogy a végrehajtási rendelet hatálya nem terjed ki a megváltozott munkaképességű személyekre, a fogyatékossgal élő személyek vonatkozásában nem biztosított a munkavédelmi garanciák érvényesülése.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogalkotó azzal, hogy nem gondoskodott az Mvt. és az NM rendelet összhangjáról, természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportja – jellemzően a fogyatékossgal élők – tekintetében a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idézett elő.

### **Intézkedéseim**

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. § alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy az Mvt. megfogalmazásának megfelelően, módosítsa az NM rendeletben meghatározott *sérülékeny csoport* definíciót.

Budapest, 2013. február

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1087/2013. számú ügyben**



### **Az eljárás megindulása**

Sajtóhírekéből és egy civil szervezet figyelemfelhívása alapján értesültem arról, hogy 2013. február 7-én munkagépek jelentek meg a Budapest, X. kerület Gyógyszergyári út melletti erdős területen (vö. Terebesi erdő), hogy eldózeroljanak két, a területen álló kunyhót, amelyeket évekkal ezelőtt építettek az itt élő hajléktalanok. Ugyancsak a sajtóból értesültem arról, hogy a X. kerületi Önkormányzat tudott arról, hogy fedél nélküliek otthona található a területen, mégis felszólította a területet birtokló Fővárosi Önkormányzatot az építmények lebontásáról. A rendelkezésemre álló információkból arra következtettem, hogy a területen található, hajléktalanok által épített kunyhók bontásáról szóló AJB-5125/2012. ügyszámon folytatott vizsgálatom lezárását követően a kőbányai önkormányzat 2012 októberében kötelezte a Fővárosi Önkormányzatot, hogy bontsa el a kunyhókat. A terület tulajdonosaként a Fővárosnak kötelessége volt a kerület felszólításának eleget tenni – a hatályos jogszabályok betartásával. Ezek alapján a Fővárosi Önkormányzatnak közigazgatási eljárást kellett volna lefolytatnia, amelyről az érintetteket hivatalosan időben értesíteni kellett volna, annak érdekében, hogy lehetővé váljon a kunyhókban élő emberek számára a felkészülés az esetleges költözésre, valamint az is, hogy a jogorvoslat lehetőségeivel megvédhessék otthonaikat. A sajtóhírekéből nem tűnt ki egyértelműen, hogy – különös tekintettel a téli időszakra – a Terebesi erdőben élő fedél nélküliek számára milyen lakhatási megoldást kínálnak fel az ügyben érintett önkormányzatok, és az sem volt világos, hogy milyen eljárási jogi normák alapján intézkednek a területen élőkkel szemben.

Tekintettel arra, hogy a tervezett hatósági fellépés, továbbá az érintett személyek elhelyezése kapcsán az emberi méltósághoz és a szociális biztonsághoz való joggal, valamint a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság és az emberhez méltó lakhatás feltételei biztosításának követelményével összefüggő visszásság előidézésére alkalmas helyzet közvetlen veszélye merült fel, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdésében biztosított jogkörömben, a 24. § (1) bekezdésében foglaltakra is figyelemmel, az alapjogsérelem közvetlen veszélye miatt hivatalból vizsgálatot rendeltem el.

A vizsgálat során az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja alapján az intézkedéssel összefüggésben teljes körű tájékoztatást kértem Budapest Főváros X. Kerület Kőbánya Önkormányzatának jegyzőjétől, Budapest Főváros Önkormányzatának főjegyzőjétől, a fővárosi kormányhivataltól, valamint a hajléktalanok érdekképviselőjét vállaló civil szervezet (A Város Mindenkié Csoport, a továbbiakban: AVM) vezetőitől.

### **Az érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- 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 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 egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség elve (Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) 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.*”);
- az emberhez méltó lakhatás követelménye (Alaptörvény XXII. cikk: „*Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.*”).

### **Az 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.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: MhÖtv.)

### **A megállapított tényállás**

#### **1. A megkeresésekre adott válaszok**

**1.1 Budapest Főváros X. Kerület Kőbánya jegyzőjétől** az érintett terület tulajdonjogi viszonyait érintő adatokról, a tervezett és lefolytatott intézkedések háttéréről és pontos indokairól, az ezzel összefüggő jogi álláspontjáról, illetve az eljárásban érintett hajléktalan személyek elhelyezésével kapcsolatban megtett intézkedésekről kértem tájékoztatást.

*Válaszában a jegyző arról tájékoztattott, hogy* amint azt Budapest Főváros X. kerület Kőbánya polgármestere a jelen vizsgálatomat megelőző, az AJB-5125/2012. ügyszámon folytatott vizsgálatom során hivatalomhoz megküldött, 2012. július 20-án kelt levelében is jelezte, az érintett terület az ingatlan-nyilvántartásban Budapest X. kerület, 39210/165 helyrajzi számon nyilvántartott ingatlan, amelynek a művelési ága részben kivett beépítetlen terület, részben erdő, alapterülete pedig összesen 7,8015 hektár. Az ingatlan tulajdonosa 1/1 tulajdoni hányadban Budapest Főváros Önkormányzata, melynek igazolására a jegyző csatolta a közhiteles ingatlan-nyilvántartási adatokat tartalmazó tulajdoni lapot, valamint egy helyszínrajzot. A jegyző válaszában hangsúlyozta, hogy a fentiektől eltérő, tulajdonjogot érintő információk eredete valószínűleg az, hogy a Fehér út – Gyógyszergyári út – Keresztúri út – MÁV vasútvonal által határolt terület – mely magában foglalja a 39210/165 hrsz.-ú ingatlant is – jóval nagyobb területet ölel fel, és ennek a tulajdonosi összetétele valóban vegyes. A többször megtartott helyszíni bejárás alapján megállapításra került, hogy a kunyhótelep a fentebb említett, kizárólag fővárosi tulajdonban álló ingatlanon található.

Az intézkedés jogalapja tekintetében a jegyző úgy foglalt állást, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény rendelkezései alapján az építésügyi hatóságnak mérlegelés nélkül el kellett rendelnie az életet, egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot veszélyeztető, engedély nélküli használat megszüntetését és az építmények lebontását. A jogszabályok szerint a bontásra az építetöt kellett volna kötelezni, de mivel jelen esetben az építetöt a hatósági eljárás számára nem volt elérhető, a kötelezés az ingatlan tulajdonosára, azaz Budapest Főváros Önkormányzatára vonatkozott.

Az építmények felszámolásának időpontját úgy tüzték ki, hogy az ott élő személyeknek

lehetőségük legyen új, megfelelő helyre költözniük. A jegyző felhívta a figyelmemet arra is, hogy 2012 júliusában Az AVM csoport képviselőjének részvételével egyeztetést folytatott az önkormányzat a területen élő hajléktalanokkal, ahol a hatósági intézkedések megtételének szükségességéről előzetesen tájékoztatták a kunyhólakókat. Az ott jelenlevők az intézkedések hátterét, annak időbeli ütemezését megismerték, tehát a jegyző álláspontja szerint lehetőség nyílt számukra arra, hogy felkészüljenek az intézkedések következményeire.

Az engedély nélküli, a keretvezeti előírásoktól eltérő ingatlanhasználat megszüntetése érdekében, továbbá a kerületi tisztiorvos közegészségügyi veszélyhelyzetet megállapító és a szükséges intézkedés megtételére felhívó jelzése alapján a Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Polgármesteri Hivatala Hatósági Iroda Építés-, Környezet- és Közlekedéshatósági Csoportja a 2012. október 17. napján kelt, K143 143/1/20121111. számú határozatában Budapest Főváros Önkormányzatát az ingatlanon építési engedély nélkül létesített építmények elbontására kötelezte, a határozat jogerőre emelkedésétől számított 60 napon belül. A hatóság a döntéshozatalt megelőzően az eljárás megindításáról szóló értesítő végzést valamennyi érintettel megkísérelte a hatósági eljárás szabályainak megfelelően közölni. Ennek érdekében az ismert címekre kipostázta, valamint közzétette azt az Önkormányzat hivatalos honlapján és hirdetőtábláján. Az érintett hajléktalan személyek tájékoztatása érdekében a közterület-felügyelet munkatársai négyszeri alkalommal kísérelték meg az értesítéseket személyesen átadni, ez azonban nem járt eredménnyel. A jegyző álláspontja szerint e téren a hatóság a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény által megfogalmazott elvárásoknak, különösen a tisztességes ügyintézés elvének megfelelően, az eljárásban az ügyféli jogok gyakorlásának előmozdítása érdekében járt el.

A fent említett határozat végrehajtása kapcsán foganatosított intézkedésekkel kapcsolatban a jegyző megkereste Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatalának Vagyongazdálkodási Főosztályát is. Erre azért volt szükség, mert 2013. február 4-én a Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Polgármesteri Hivatala Hatósági Irodája Építés-, Környezet- és Közlekedéshatósági Csoportja mint építési hatóság által kibocsátott, K143143/1/20121111. számú határozata szerint a Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala Vagyongazdálkodási Főosztálya megbízása alapján megkezdtek a Budapest X. kerület, Terebesi úti erdőben található, engedély nélkül épített építmények bontási eljárását. Ezzel egyidejűleg az építmények mellett található elhagyott hulladékok elszállítását is megkezdtek, továbbá a helyszínen tartózkodó személyeket felszólították, hogy a területet hagyják el, a saját tulajdonukat képező ingóságokat szállítsák el. Erre eredetileg 24 órás határidőt határoztak meg, amit később 48 órára módosítottak.

A főpolgármesteri hivatal arról tájékoztatta a kőbányai jegyzőt, hogy az érintetteknek tudomásuk volt arról, hogy el kell hagyniuk a területet. Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala számára az eljáró építésügyi hatóság intézkedése is egyértelmű, jogilag megalapozott volt, ugyanis ez a terület teleknek, nem pedig közterületnek minősül, s így ott csak a tulajdonos hozzájárulásával (bérleti szerződés, tulajdonosi hozzájárulás stb.) lehet tartózkodni, építkezni. Ezt a tényt az ott élőkben is tudatosították, azaz egyértelműsítették, hogy a helyzet nem összevethető a közterületen (pl. aluljárókban) történő tartózkodással. A X. kerületi jegyző információi szerint Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala felajánlotta a kunyhóban élők számára az új, korszerű Szabolcs utcai hajléktalanellátó intézménybe költözés lehetőségét is, de ezzel az érintettek nem kívántak élni.

A jegyző hangsúlyozta azt is, hogy a hatósági eljárás során nem foganatosítottak olyan eljárási cselekményt, amely azt idézte volna elő, hogy a területen élők ténylegesen fedél nélkülivé váljanak. Ez azért valósulhatott meg, mert Budapest Főváros Önkormányzata 2013. február 11-én

kérelmet nyújtott be az eljárási határidő meghosszabbítására, amelynek a X. kerületi jegyző helyt adott, azaz a 2012. október 17-én kelt, K/43143/I/2012/III. számú, az engedély nélkül létesített építmények bontására kötelező határozat teljesítési határidejét 60 nappal meghosszabbította.

A kőbányai jegyző kiemelte továbbá, hogy a hatósági eljárással párhuzamosan a szociális szakmában dolgozók segítségét is igénybe vették a területen élők lakhatási és szociális problémái megoldása érdekében. Ez azt jelentette, hogy a Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat fenntartásában működő Bárka Kőbányai Szociális és Gyermejkölési Központ (a továbbiakban: Bárka) ún. LÉLEK-pont telephelyén (1108 Budapest, Maglódi út 143.) a szociális szakemberek segítséget nyújtottak az utcáról érkező vagy a kerületi zöldterületeken életvitelszerűen lakó személyek számára is.

A vizsgálatot érintett ügyel kapcsolatban a szociális segítségnyújtás azt jelentette, hogy 2012. július 13-án előre egyeztetett időpontban a LÉLEK-Pontban megjelentek a program iránt érdeklődő, Terebesi erdőben lakó hajléktalanok (11 fő). Sor került a telephely bejására, az érdeklődők megtekintették a LÉLEK-Házak helyiségeit, szobáit, a rendelkezésre álló park területét. A megbeszélésen részt vevők megismerhették a LÉLEK-Program által nyújtott szolgáltatások körét, tájékoztatást kaptak a program alapvető céljáról, a programban való részvételen keresztül megvalósítható életmód-változtatás folyamatáról, előnyeiről és az ehhez szükséges professzionális támogatás elérhetőségéről, biztosítottságáról. Ezek alapján minden megjelent személy igényt tartott az önkormányzat által biztosított segítségre, ezért további találkozókat egyeztettek az érintettek. A 2012. július 17-25. közötti időszakban került sor az első interjúkra a megjelent ügyfelekkel (9 fő), és mivel egyszerre több munkatárs végezte az interjúztatást, az életük minden területére kiterjedő felmérés (szomatikus, pszichés, szociális, foglalkoztatási problémák, igények és lehetőségek stb.) készült. A szakmai team konzultációja után feltérképezték az ügyfelekben rejlő képességek, motivációk sorát, azonban a programhoz csatlakozni kívánók száma ekkorra már négy főre csökkent. Ők részletes tájékoztatást kaptak a házirendről, majd nyilatkozat aláírásával fejezték ki a programban való határozott részvételi és együttműködési szándékukat

A kőbányai LÉLEK-Program szakmai irányelveinek megfelelően minden érdeklődő egyén esetében megpróbálták felmérni a hajléktalanná válás okait, feltérképezték a jelentkezők kapcsolati rendszerét, a még meglévő erőforrásaikat és az egyének motivációs céljait annak érdekében, hogy láthatóvá válják, milyen mértékben hajlandóak részt venni az élethelyzetük javítására irányuló célok megvalósításában. Amint az a fentiekből is kiténik, az első, tájékoztatás céljából megtartott összejövetelen még 11 fő volt jelen, az első interjúban viszont már csak 9 fő vett részt, a következő megbeszélésen pedig mindösszesen 4 fő jelent meg. A meg nem jelent ügyfeleket telefonon keresték meg a szociális munkások és három alkalommal biztosítottak a számukra új konzultációs időpontot, azonban ez a próbálkozás nem járt eredménnyel. Ugyanakkor az a négy fő, aki az első perctől komoly érdeklődést mutatott a program iránt, 2012. augusztus 20-án be is költözött a LÉLEK-Házakba. Közülük hárman a Kőkert Kft.-nél helyezkedtek el, és dolgoznak a mai napig.

Ezt követően 2012. augusztus 29-én a LÉLEK-Pontban megbeszélést tartottak az érintett hatóságok képviselői a Terebesi erdő lakóinak aktuális helyzetéről. A megbeszélésen részt vett a Bárka intézményvezetője, a LÉLEK-Pont munkatársai, a Kőbányai Vagyonkezelő Zrt. képviselői, a Szociális Építőtábor Egyesület képviselői, továbbá az Alapítvány a Társadalmi Felelősségvállalásért szervezet egy képviselője, valamint az AVM érdekvédelmi szervezet három aktivistája (ketten közülük maguk is a Terebesi erdő lakói voltak, most a LÉLEK-Program résztvevői) és egy a Terebesi erdőben lakó hölgy. A megbeszélésen elhangzott, hogy az erdőben élők nagy részét már sikerült elhelyezni (pl. Vöröskereszt lakhatási program, Baptista

Szeretetszolgálat szállói), azonban három háztartás (2+2+1 fő) nem kapott helyet egyik programban sem. Az ő helyzetük megoldása érdekében több alternatíva is felmerült, de megvalósíthatóság szempontjából csak egy lehetőség látszott körvonalazódni, melynek a lényege az volt, hogy a Szociális Építőtábor Egyesület segítségével és a leendő beköltözőkkel – az előbb említett 5 fővel – együtt felújításra kerülhetnének olyan üresen álló szociális bérlakások, amelyeket az érintettek számára adna bérbe az önkormányzat.

Több egyeztetés után végül 2013. január 15-én a Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének Népjóléti Bizottsága két önkormányzati bérlakást biztosított egy év határozott időre a két Terebesi erdőben lakó pár részére. A lakások felújításában A Város Mindenkié és a Szociális Építőtábor Egyesület aktivistái segítettek, és a lakások ünnepélyes átadására is sor került 2013. március 28-án. [<http://www.diszpecserportal.hu/hirek/koezep-magyarorszag/2185-erdbl-lakasba.html>].

A jegyző végezetül – a Terebesi erdőben élők helyzetét összegezve – megállapította, hogy a LÉLEK-Program keretében működő információs és koordináló pont, a LÉLEK-Pont a meghirdetett feladatait folyamatosan ellátta, a látókörébe kerülő hajléktalan személyek krízishelyzetének megoldásában aktívan közreműködött. A szakmai stáb megkezdte a programban résztvevő ügyfelek egyéni esetkezelését és rehabilitációját, és a Kőkert Kft-vel való szoros együttműködésnek köszönhetően az érintettek foglalkoztatását is meg kívánják valósítani, így a jegyző álláspontja szerint a volt kunyhólakók lakhatása megoldódni látszik.

**1.2 Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatalától a lefolytatott hatósági eljárás részleteiről kértem tájékoztatást.** A Hivatal válasza alapvetően egybehangzó volt a X. kerületi jegyző által kifejtett állásponttal. A Főpolgármesteri Hivatal is megerősítette, hogy az eljárással érintett terület a tulajdoni lap tanúsága szerint a 39210/165 hrsz-ú ingatlan „kivett beépítetlen terület” (4,7 166 ha), továbbá „erdő” (3,0649 ha) művelési ágban van, azaz magánterület. Az ingatlan FSZKT szerinti keretövezeti besorolása K-TP (különleges terület – tematikus intézménypark), tulajdonosa 1/1 tulajdoni hányadban a Fővárosi Önkormányzat.

A Főpolgármesteri Hivatal által megküldött tájékoztatásból kitűnik, hogy a Budapest X. kerület Kőbányai Önkormányzat Polgármesteri Hivatala az építésügyi eljárást hivatalból indította meg és erről – a határozat szövege szerint – mind a tulajdonost, mind pedig az építmények használóit értesítette. A bontásra kötelező határozat 2012. december 10-én jogerőre emelkedett, ezért ettől az időponttól vette kezdetét a határozat teljesítésére megadott 60 napos határidő számítása, melynek be nem tartása esetén az építési hatóság 1.000.000 Ft ismételt bírságot helyezett kilátásba. A Fővárosi Önkormányzat az építésügyi határozat szerinti kötelezettség 2013. év február havi teljesítése során szembesült azzal, hogy a fenti területen 3 fő jogalap nélkül tartózkodik és esetükben a rendelkezésre álló idő nem elég arra, hogy a lakhatásukat megnyugtatóan megoldják, valamint arra sem, hogy az ingóságukat biztonságba helyezték. Ennek megfelelően a fővárosi önkormányzat felvette a kapcsolatot a határozatot hozó hatósággal, valamint tárgyalásokat kezdeményeztek a Magyar Vöröskereszt Fővárosi Szervezetével is, melyek eredményeképpen a Budapest X. kerület Kőbányai Önkormányzat jegyzőjétől a K43143/1/2012/III. számú határozat határidejének 60 napos meghosszabbítását kérték.

A Fővárosi Önkormányzat az ingatlan tulajdonosaként az építésügyi kötelezés teljesítése során arra törekedett, hogy hatékony és jogszerű megoldást találjon a területen élő hajléktalanok problémáinak megoldására. Erre figyelemmel 2013. február 8-ig csak az elhagyott, üresen álló romos kunyhók elbontása történt meg, a ténylegesen ott élő hajléktalan személyek kunyhóinak elbontására nem került sor addig, amíg az érintettek elhelyezéséről nem

gondoskodtak.

A hatósági eljárással összefüggésben ugyanakkor azt is hangsúlyozta a Fővárosi Önkormányzat, hogy a Főpolgármesteri Hivatal a tulajdonosi kötelezettségét teljesítve jár el, és az ügyben nem született fővárosi közgyűlési határozat. Végezetül a hivatal arról is tájékoztatott, hogy az eljárással érintett ingatlan szerepel a Fővárosi Önkormányzat vagyongazdálkodó cége, a Budapest Fővárosi Vagyongazdálkodó Központ Zrt. közszolgáltatási szerződésében az értékesítésre átadott ingatlanok között.

**1.3 Budapest Főváros Kormányhivatalának kormány megbízottjától** (a továbbiakban: kormány megbízott) *arról kértem tájékoztatást, hogy Budapest Főváros X. Kerület Kőbánya Önkormányzata hozott-e az ún. Terebesi erdő hasznosításáról és az ingatlan tulajdonjogi helyzetének rendezéséről szóló képviselő-testületi határozatot vagy rendeletet. Válaszát kértem arra a kérdésre is, hogy a Kormányhivatal az MhÖtv. 132. §-ában rögzített törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva megvizsgálta-e az Önkormányzat által a fenti tárgykörben hozott döntéseket, és a törvényességi felügyeleti eljárás során állapított-e meg jogsértést, valamint milyen intézkedést tett ezzel összefüggésben.*

*Válaszlevelében a kormány megbízott kifejtette, hogy sem Budapest Főváros Közgyűlése, sem annak bizottságai, sem Budapest Főváros X. kerület Kőbánya Önkormányzat Képviselő-testülete, sem annak bizottságai nem hoztak a tárgyi hajléktalan ügyben határozatot, ennél fogva nem rendelkeztek információval olyan döntésről, amely a MhÖtv. 132. §-ában a kormányhivatalok számára biztosított törvényességi felügyeleti jogkörben felülvizsgálható lenne.*

A kormány megbízott csupán arról tájékoztatott, hogy Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Polgármesteri Hivatala Hatósági Iroda Építés-, Környezet- és Közlekedési Csoportja építésrendészeti eljárást indított a 1106 Budapest, Gyógyszergyári út 39210/165 helyrajzi szám alatti ingatlanon engedély nélkül létesített építményekkel kapcsolatosan, és kötelezte az ingatlan tulajdonosát az engedély nélkül emelt építmények elbontására. A kormányhivatal rövid úton arról is értesült, hogy az első fokú határozat jogerős, a határozat végrehajtására azonban a kötelezett 60 napos határidő hosszabbítást kért, amelyet az első fokú határozatot hozó hatóság engedélyezett. A kormány megbízott végezetül felhívta a figyelmemet arra, hogy Budapest Főváros Kormányhivatala Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatala, mint másodfokú építési hatóság – fellebbezés hiányában – nem járt el a tárgyi ügyben.

**1.4 Vizsgálatom során tájékoztatást kértem a Terebesi erdőben élő hajléktalanok érdekképviselőjét vállaló civil szervezettől, A Város Mindenkié (AVM) egyesülettől is.**

Az érdekvédő szervezet által kifejtett álláspont szerint a bontásról a kunyhóban lakó embereket a Fővárosi Önkormányzattal szerződéses jogviszonyban álló, a terület takarításával, illetve a kunyhók elbontásával megbízott vállalkozó értesítette 2013. február 1-jén arról, hogy el kell hagyniuk a területet. A X. kerületi jegyző levelében említett haladékok is a vállalkozó „adta meg” a kunyhóban élő embereknek. A X. kerületi jegyző arról tájékoztatta a civil szervezet munkatársait, hogy Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala felajánlotta a kunyhólakóknak a Szabolcs utcai hajléktalanellátó intézménybe költözés lehetőségét. A szervezet nem rendelkezett hivatalos információval arra vonatkozóan, hogy ezt a lehetőséget valóban felajánlották-e a Terebesi erdőben élőknek és ha igen, akkor mikor, de álláspontjuk szerint a Szabolcs utcai gondozóban nem tudtak arról, hogy az érintett területen lakó emberek náluk kerülnének elhelyezésre.

## **Megállapításaim**

### **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 *közzolgáltatást 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 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. Jelen esetben a hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak, tekintettel arra, hogy kiszolgáltatott helyzetben lévő, kifejezetten gyenge érdekképviselési lehetőséggel bíró emberek nagyobb csoportjának alapvető jogai, kiemelten az élethez- és emberi méltósághoz és a szociális biztonsághoz való jogaik tekintetében merülhet fel sérelmes helyzet.

## **II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek 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 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.

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 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 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 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 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 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 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 önerejükben nem tudják megteremteni.

**3.** 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 egzisztenciális kiszolgáltatott helyzetbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

A 2008-as projekt keretében több jelentésben kiemelttem, hogy megengedhetetlenek, az érintettek emberi méltósághoz való jogával összefüggő visszasság veszélyét hordozónak tartok minden olyan adminisztratív megoldást, vagy arra irányuló javaslatot, amely a szükséges intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenlétének „városképi kérdésre” adott válaszként próbálja megfogalmazni. Arra is felhívtam 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, a helyzet jogállami megoldása kötelező.

Az emberhez méltó lakhatás az Alaptörvény hatályos rendelkezései értelmében ugyan nem minősül alanyi jognak, de az államnak törekednie kell arra, hogy a rászorulóknak védelme érdekében a megfelelő jogi és gazdasági környezet biztosítása által elősegítse az egzisztenciális nehézségekkel küzdő állampolgárok jogainak védelmét.

Az Alaptörvény XXII. cikke ugyanis jelenleg államcélként fogalmazza meg az emberhez méltó lakhatás feltételeinek és a mindenki számára hozzáférhető közszolgáltatásoknak a biztosítását. A hajlék nélkül élő személyek iránti szolidaritás és társadalmi felelősségvállalás erősítéseképpen a törvény egyértelművé teszi azt is, hogy ezen államcél többek között úgy valósítandó meg, hogy az állam és a helyi önkormányzatok törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.

2012-ben és 2013 februárjában átfogó vizsgálatot indítottam annak érdekében, hogy a fővárosi hajléktalan-ellátás problémáit feltérképezzem és 2011 óta kiemelt figyelemmel kísérem az egyes fővárosi kerületekben végrehajtott, a hajléktalanok által emelt kunyhók elbontására irányuló hatósági eljárások jogszerűségét is.

Ezzel összefüggésben több jelentésemben hangsúlyoztam az egyéni, személyre szabott megoldások (az ún. egyedi diagnózisok) fontosságára, illetve a jelen eset kapcsán fokozottan érvényes lakhatási alternatívák biztosítására, a hajléktalanságból való kitörés valódi esélyeinek megteremtésére vonatkozó követelményre. [Lásd az AJB-367/2011., az AJB-1834/2012. és az AJB-646/2013, valamint az AJB-596/2013. ügyszámon kiadott jelentéseket.]

Továbbra is hangsúlyozandó azonban, hogy eredményes, valódi megoldásokat kínáló lakáspolitikai, és hajléktalan-stratégia hiányában nem róható fel kizárólag az érintett hajléktalanok hibájaként az, hogy kényszermegoldásokra szorulva közterületen, sajátos körülmények között próbálnak maguknak otthont teremteni. Elfogadhatatlan, az élethez és emberi méltósághoz való joggal összefüggésbe hozható súlyos alapjogi visszásság bekövetkezésének közvetlen veszélyét idéz elő az, hogy a telep fennállásának közel évtizedes (hatósági) túrése után, hirtelen, még e méltatlan, de számukra jelentős hajlékuktól is megfosztják őket, és helyette csupán esetleges megoldást, időleges lakhatási lehetőséget ajánlanak fel, vagy még azt sem. [Megjegyzendő ennek kapcsán, hogy a hajléktalanszállók nem jelentenek valódi alternatívát, hiszen a kunyhóban lakó emberek többsége teljesen önellátó, amelyre egy intézményben nincs lehetőség. Ráadásul, egy szállón legfeljebb egy-két évet tölthetnek, ami után megfelelő jövedelem nélkül továbbra sem lenne hová menniük. Ezek az emberek – állami lakáspolitikai híján – a saját kezükkel teremtették meg otthonaikat és saját erejükkel tartják fenn azokat hosszú évek óta.]

A kőbányai önkormányzat hajléktalanokkal kapcsolatos vagyongazdálkodási eljárását vizsgáló *AJB-5125/2012.* számú jelentésemben is rámutattam arra, hogy amennyiben a területen hatósági eljárásra, intézkedésre kerül sor, annak jogalapjáról és határidejéről érdemi és időben nyújtott tájékoztatással kell szolgálni az esetlegesen ott tartózkodó hajléktalanok számára is, és az eljárást jogszerű, megalapozott hatósági döntésnek kell megelőznie.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

Amint azt a hivatkozott, korábbi jelentéseimben hangsúlyoztam, a hajléktalan személyeket érintő hatósági eljárások során fokozott figyelemmel kell eljárni annak érdekében, hogy a körülményeikből is adódóan sérülékeny, alacsony érdekérvényesítési képességgel rendelkező személyek ügyféli jogosítványai – különös tekintettel a jogorvoslathoz és a tájékoztatáshoz való jogra – ne sérüljenek.

Ezzel összefüggésben a rendelkezéseimre álló önkormányzati bizottsági

dokumentumokból kitűnik, hogy Budapest Főváros X. kerület Kőbánya Önkormányzata a területhasznosítási eljárás során törekedett arra, hogy valamennyi érintettel egyeztetve, egyénre szabott megoldást találjanak a Terebesi erdőben található kunyhókban élő személyek elhelyezésére.

Pozitívumként értékelhető, hogy civil szervezetek segítségével az önkormányzat a bérlakás-állománya gazdaságos hasznosításával talált megoldást négy fő lakhatási problémáinak rendezésére, ugyanakkor az továbbra sem egyértelmű, hogy minden, a területen élő kunyhólakó elhelyezésére sor került-e. Arra vonatkozóan sem rendelkezem megnyugtató információval, hogy a LÉLEK-programban részt venni nem kívánó 7 fő számára milyen segítséget nyújtott a kerületi önkormányzat és az is aggályosnak minősíthető, hogy Budapest Főváros Kormányhivatala nem értesült a kőbányai önkormányzat Népjóléti Bizottságának az ügygel összefüggésben hozott – példaértékű – határozatainak tartalmáról.

A vizsgálat során rendelkezésemre bocsátott iratok, a beszerzett információk alapján megállapítom, hogy *az érintett hajléktalan személyek tekintetében a tisztességes eljáráshoz, a szociális biztonsághoz való joggal és az emberhez méltó lakhatás feltételei biztosításának követelményével összefüggésben felmerült alapjogi visszásság gyanúja összességében nem igazolódott*, az ügy intézése során az érintett hatóságok részéről tapasztalt körültekintés mértéke, az együttműködési készség, illetve a valamennyi érintett számára elfogadható megoldási alternatívákat kereső hozzáállás elfogadhatónak tekinthető.

Ugyanakkor, fel szeretném hívni a figyelmet arra is, hogy a képviselő-testületi és bizottsági döntések szakszerűségét meghatározó szakmai kommunikáció *hiányosságai mind az érintett önkormányzat, illetve szervezeti egységei, mind az ezek törvényességi felügyeletét ellátó Kormányhivatal tekintetében felvetik a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság bekövetkezte közvetlen veszélyének a lehetőségét.*

## **Intézkedéseim**

A jelentésemet 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, a körültekintő hatósági intézkedés és együttműködés eredményességének jó példakénti bemutatása és ezzel összefüggésben az irányadó alapjogi szempontok.

A jelentésemben feltárt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének maradéktalan érvényesülése érdekében illetve a visszásság közvetlen veszélye bekövetkezésének jövőbeli elkerülése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem* Budapest Főváros Kormányhivatala kormány megbízottjánál, hogy – a képviselő-testületi és bizottsági döntések nyilvántartása céljából létrehozott adatbázis frissítése, valamint a képviselő-testületi és bizottsági anyagok Mhötv. 132. §-ában foglalt jogkörében ellátni szükséges felülvizsgálata során – kísérelje fokozott figyelemmel a főváros és az egyes kerületek hajléktalan-ellátással kapcsolatos intézkedéseinek megtételét.

Budapest, 2013. április

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1255/2013. számú ügyben**

### **A vizsgálat megindítása**

Egy 68 éves, volt hivatásos nevelőszülő két utógondozott fiatal felnőtt ügyében kérte a segítségemet. A beadvány és a csatolt dokumentumok szerint a panaszos 26 évig hivatásos nevelőszülő volt, az egyik fiút 9, a másikat pedig 6 éves korától nevelte. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Szociális és Gyermekvédelmi Központ (a továbbiakban: gyermekvédelmi központ) nevelőszülői hálózatának vezetője 2012 novemberében megbeszélésre hívta őt és arról tájékoztatta, hogy hivatásos nevelőszülői jogviszonyát – életkorára tekintettel – megszüntetik, de a nála lévő utógondozott fiatalok tanulmányainak befejezésig hagyományos nevelőszülőként tovább foglakoztatják.

A panaszos tanácsadójának az előzőekben említett eseményt megelőzően, hónapokkal korábban elmondta, hogy a Miskolcon lévő családi házatól meg kell válnia, az eladásig ingatlan bérletét tervezi. 2013 januárjában nevelt gyermekeivel Nyékládházára költözött. Erről tájékoztatta a gyermekvédelmi központot.

A panaszos hivatásos nevelőszülői jogviszonya 2013. január 31-ével megszűnt. Ezt a panaszos tudomásul vette. A jogviszony megszüntetését dokumentáló iratok a költözéskor eltűntek, ezért azokról a panaszos a gyermekvédelmi központtól másolatot kért. Sételmezte, hogy kérelmét – arra való hivatkozással, hogy arra csak írásbeli kérelme elbírálása után nyílik lehetőség – megtagadták.

A beadvány szerint az idősebbik nevelt fiú csak a gyermekvédelmi központ „nyomására” egyezett bele a gondozási hely megváltoztatásba. A fiatalok 2013 márciusában még panaszos háztartásában éltek, akinek hagyományos nevelőszülőként működési engedélye nem volt, az utógondozottak után nevelési díjat és ellátmányt nem kapott.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A gyermekvédelmi központ igazgatójától tájékoztatótást kértem a panaszban foglaltakkal kapcsolatban, az utógondozott fiatalok érdekében tett, vagy tenni kívánt intézkedéseiről, valamint az ügyben keletkezett valamennyi dokumentum másolatának rendelkezésemre bocsátását.

### **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**

Magyarország Alaptörvénye

1959. évi IV. törvény, a Polgári Törvénykönyvről (a továbbiakban: Ptk.)

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.)

2011. évi CXI. törvény, az alapvető jogok biztosáról (a továbbiakban: Ajbt.)

2011. évi CLIV. törvény, a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről

2012. évi CXCV. törvény, egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról

316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról

### **A megállapított tényállás**

A gyermekvédelmi központ igazgatója válaszában megerősítette, hogy a nevelőszülői hálózat szakmai vezetője – tekintettel a nevelőszülő életkorára, valamint arra, hogy mindössze két utógondozott élt a háztartásában – megállapodott a panaszossal hivatásos nevelőszülői jogviszonya megszüntetésében. A nála élő fiatal felnőttek tanulmányainak befejezéséig azonban indokoltnak tartotta a panaszos hagyományos nevelőszülőként való tovább foglalkoztatását. Ezért 2012. október 31-én és 2012. november 8-án kezdeményezte a fenntartónál a nevelőszülői hálózat működési engedélyének módosítását, 2013. január 31-i határidővel kérte a panaszos hivatásos nevelőszülői névjegyzékből való törlését, illetve hagyományos nevelőszülői névjegyzékbe való felvételét.

A 2013. januári fenntartóváltást követően a gyermekvédelmi központ megismételte a panaszos működési engedély módosítására vonatkozó kérelmét. *A kérelmek másolatát nem bocsátotta rendelkezésemre.*

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala a szakmai vezetőt telefonon értesítette, hogy a működési engedély kiadása előtt helyszíni szemlét kívánnak tartani a panaszos miskolci ingatlanában.

A helyszíni szemle időpontjáról a panaszost a nevelőszülői tanácsadó útján értesítették. A gyermekvédelmi központ válasza szerint a panaszos csak a helyszíni szemle időpontjáról való tudomásszerzést követően tájékoztatta a működtetőt lakcímének megváltozásáról.

2013. január 24-én a panaszossal közölték, hogy – figyelemmel arra, hogy a működési engedélyt a szociális és gyámhivatal csak a kérelemben feltüntetett lakcímre adhatja ki – az engedély módosítására nem kerülhet sor, a nála élő fiatalok utógondozását más formában kívánják megoldani.

Az idősebbik fiú 2013. január 16-án írásban kérte utógondozói ellátása megszüntetését. A külső férőhelyen biztosított utógondozói ellátásra vonatkozó megállapodást azonban 2013. január 17-én mindkét fiatal aláírta. Az utógondozói ellátási helyüket 2013. február 1-jével módosító határozatok 2013. február 11-i, illetve 12-i keltezésűek.

*„A fiatalok döntését, illetve a beköltözést késleltette a gyámhivatali határozatok késve érkezése, illetve a nevelőszülő általi befolyásolásuk. A nevelőszülő iránti erős érzelmi kötődés érthető, mivel gyermekkoruk óta ellátta gondozásukat, nevelésüket.”*

A tájékoztatás szerint az idősebbik fiú 2013. február 21-én egy Miskolcon lévő utógondozói helyre költözött. A fiatalabbik fiú 2013. február 28-án elfoglalta kijelölt gondozási helyét, egyúttal kérte, hogy ideje nagy részét az intézményen kívül tölthesse. Úgy nyilatkozott, hogy egy barátjánál kíván lakni. Étkezési ellátmányukat az utógondozottak – aláírásukkal igazoltan – átvették.

A gyermekvédelmi központ igazgatója tájékoztatott arról is, hogy a panaszos a lánya útján két alkalommal, egyszer pedig személyesen – szóban – kérte a nevelőszülői jogviszonya

megszüntetésével kapcsolatos dokumentumok rendelkezésére bocsátását. Mindhárom alkalommal azt a felvilágosítás kapta, hogy erre – igazgatói utasításra – csak írásbeli kérelem alapján van lehetőség. Ilyen irányú kérelmet a panaszos azonban nem nyújtott be.

A nevelőszülői jogviszony megszüntetésére vonatkozó dokumentumokat a gyermekvédelmi központ nem csatolta válaszához.

## **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 – többek között – közszolgáltatást 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.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra.

A törvény 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. A Gyvt. 95. §-a alapján a területi gyermekvédelmi szakszolgáltatás állami feladat. Ebből következően a gyermekvédelmi központ közszolgáltatást végez, így tevékenysége vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

Az Ajbt. 21. § (2) bekezdése kimondja azt is, hogy megkeresésemnek az általam megállapított határidőn belül eleget kell tenni.

### ***II. A vizsgált alapjogok tekintetében***

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.] Ugyancsak az Alkotmánybíróság szerint, a tisztességes eljárás 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. [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.

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 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 határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat.]

Előzőekből 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.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti *a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát*, e szerint „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”

Amint azt az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette „A gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, mint mindenki más, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté válásához. Ezért az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alapvető jogairól szól, egyidejűleg a család (szülők) az állam és a társadalom kötelezettségét megszabva. A testület arra is rámutatott, hogy a felhívott alapjog és az Alkotmány 16. §-a (az ifjúság érdekeinek védelme) együttesen értelmezendő, amiből az következik, hogy a gyermekről való gondoskodás komplex feladat.”

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***

Az eljárásom során megállapított és ismertetett tényállás szerint a gyermekvédelmi központ igazgatója megkeresésemnek határidőn belül eleget tett, de a kért dokumentumokat hiányosan bocsátotta rendelkezésemre.

Magyarország Alaptörvénye 30. cikkének (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. A hivatkozott szakasz (2) bekezdése alapján *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 a gyermekvédelmi központ igazgatóját, akinek válaszadási és iratszolgáltatási kötelezettsége ugyancsak az Ajbt-en alapul.*

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 feladat- és hatáskörömet el tudjam látni, mely nem más, mint az alapvető jogok védelme. Ha a megkeresett szerv a törvény által

szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésekre hiányosan tesz eleget, akadályoz az Alaptörvényben meghatározott feladatom ellátásában, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül az adott ügyvel összefüggő körülmények felderítése és az annak eredményétől függő intézkedések megtétele.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a gyermekvédelmi központ megkeresésem hiányos teljesítésével akadályozta vizsgálati jogosultságom, alkotmányos jogköröm gyakorlását, mellyel önmagában megsértette a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét.*

A Gyvt. 53/A. (2) bekezdése – mintegy sorrendiséget felállítva – az utógondozói ellátást nyújtókat sorolja fel E szerint: „Az utógondozói ellátást nevelőszülő, gyermekotthon, utógondozó otthon vagy az általuk, illetve a területi gyermekvédelmi szakszolgálat által működtetett, lakhatást nyújtó külső férőhely, különösen albérlet vagy egyéb hely (a továbbiakban: külső férőhely) biztosítja.”

A (7) bekezdés az utógondozást adó nevelőszülő feladatai között külön nevesíti a fiatal felnőtt önálló életvezetéséhez, társadalmi beilleszkedéséhez való segítségnyújtást.

A gyermekvédelmi központ az utógondozói feladatok ellátására a panaszost alkalmasnak, a gyermekvédelmi gondoskodásban nagykorúvá vált fiatal felnőttek érdekében hagyományos nevelőszülői státuszban való tovább foglalkoztatását indokoltnak tartotta, mely kérelmet a fenntartónak továbbította.

A Gyvt. 2012. december 31-ig hatályban volt 95. § (1) bekezdése szerint az utógondozói ellátást az állam a megyei fenntartó útján biztosítja.

Az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCV. törvény értelmében a gyermekvédelmi szakellátás – ideérve a fiatal felnőttek utógondozását is – 2013. január 1-jétől állami fenntartásba került.

A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról szóló 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdése szerint a gyermekvédelmi főigazgatóság a fenntartói feladatokat a megyei intézményfenntartó központok útján látja el.

A Gyvt. 100. § (2) bekezdése alapján a működési engedély kiadásáról – a fenntartó kérelmére – első fokon a fővárosi és megyei kormányhivatal szociális és gyámhivatala dönt.

A szociális és gyámhivatal a helyszíni szemlét a panaszos kérelmében feltüntetett lakcímen akarta elvégezni. Annak időpontját 2013. január 24-ben, tehát a fenntartóváltás utáni időpontban jelölte meg. Iratok hiányában nincs lehetőségem annak megállapítására, hogy a szociális és gyámhivatalt terheli-e mulasztás a működési engedély kiadására vonatkozó kérelem elbírálásának elmaradása miatt, illetve a helyszíni szemle időpontjának kitűzésében.

A panaszos költözésére, valamint a nála nevelkedő fiatal felnőttek befolyásolására, illetve, külső férőhelyük elfoglalására vonatkozó – a beadványban írt, illetve a gyermekvédelmi központtól kapott – tájékoztatás közötti elmondás feloldására nincs jogi eszközem. *Mindebből következően ezzel kapcsolatban alapjogokkal összefüggő visszásságot nem állapíthattam meg.*

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése deklarálja a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a gyermek védelme és a róla való gondoskodás nemcsak a család alkotmányos kötelessége, hanem az államé, a társadalomé is: ha a gyermeknek nincs szülője vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, helyettük az államnak kell helytállania.

Tekintettel arra, hogy a hazai és a nemzetközi dokumentumok alapján a gyermekkor a 18. életév betöltéséig tart, az államot az Alaptörvényben rögzített fokozott felelősség még a gyermekvédelmi gondoskodásban nagykorúvá váltak esetében sem terheli. Az utógondozói

ellátás a fiatal felnőtt kérelme alapján, megállapodás szerint történik. Tény, hogy a panaszos gondoskodásában lévő fiatal felnőttek számára az utógondozói ellátás továbbra is biztosított. Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül a fiatal felnőttek panaszoshoz való érzelmi kötődése. Érdekeiket – ahogyan azt a gyermekvédelmi központ igazgatója is elismerte – elsődlegesen az szolgálta volna, ha tanulmányaik befejezéséig, önálló életvitelük megkezdéséig korábbi környezetükben, jogilag rendezett körülmények között maradhattak volna.

Álláspontom szerint nem lett volna akadály a gyermekvédelmi központ a panaszos új lakcímére való működési engedély kiadását indítványozza. Annak megállapítására, hogy ez célszerűségi, gazdaságossági okokból maradt-e el (hagyományos nevelőszülői jogviszony hiányában a panaszosnak a neki járó juttatásokat már nem kell fizetni), ugyancsak nincs jogi lehetőségem.

A panaszos lányának a gyermekvédelmi központ a jogviszony megszüntetésére vonatkozó dokumentumokat csak a panaszos erre vonatkozó írásbeli kérelme és meghatalmazása birtokában adhatta volna át. Alapjogi szempontból nem kifogásolható az az igazgatói utasítás, mely a másolat kiadását az érintett írásbeli kérelméhez köti.

### **Intézkedésem**

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeli elkerülése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Szociális és Gyermekvédelmi Központ igazgatóját*, hogy az alapvető jogok biztosának a megkereséseinek a jövőben maradéktalanul tegyen eleget.

Budapest, 2013. május

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-1431/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Kozicz Ágnes

### **Az eljárás megindítása**

A hozzám forduló a Magyar Államkincstár elhúzódo eljárását sérelmezte, ugyanis fogyatékosági támogatás iránti kérelmét illetően öt hónap után sem született végső határozat.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz 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 a Magyar Államkincstár elnökétől és a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal főigazgatójától.

### **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.”
- *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)-(2)
  - (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.
- *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 fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet
- 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 (Korm. rendelet)

### **A megállapított tényállás**

Panaszos beadványában megírta, hogy a bal lábának amputálását követően 2012. szeptember 26-án nyújtotta be kérelmét a Magyar Államkincstár illetékes igazgatóságához fogyatékosági támogatás megállapítása iránt. Azóta 5 hónap eltelt és időközben másik lábát is amputálni kellett, érdemi határozatot azonban kérelme tekintetében nem kapott.

A *Magyar Államkincstár elnöke* arról tájékoztatót, hogy panaszos kérelme 2012. szeptember 27-én érkezett az Államkincstár Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Igazgatóságához (a továbbiakban: Igazgatóság). Az Igazgatóság 2012. szeptember 28-án továbbította a megkeresést a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Rehabilitációs és Szakigazgatási Szervének szakhatósági állásfoglalás kiadása céljából. A szakhatósági állásfoglalás 2013. március 18-án érkezett meg az Igazgatósághoz, amelynek alapján panaszos 2012. szeptember hónaptól 80%-os mértékű fogyatékosági támogatásra jogosult. A támogatás összege 22.800,- Ft/hó. Az Igazgatóság a támogatást 2012 szeptemberéig visszamenőleg 2013. április hó elején folyósítja.

A Magyar Államkincstár elnöke válaszlevelében kitért arra is, hogy tudomásuk van arról, hogy Borsod-Abaúj-Zemplén, illetve Pest megyében valamint Budapesten jelentős elmaradással dolgoznak az orvosszakértői szervek, amelynek a megszüntetése érdekében több alkalommal fordultak az illetékes orvosszakértői szerv felé. Központi intézkedésként a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal főigazgatójához hivatalos megkeresést intéztek.

A *Nemzeti Rehabilitációs Hivatal főigazgatója* arról tájékoztatót, hogy a 2011. és 2012. év során történt jogszabály-módosítások következtében jelentős többletfeladatok hárultak a rehabilitációs hatóságokra, ugyanakkor az egészségügyi igazgatásban is folyamatosan gondot okozó orvoshiány a rehabilitációs hatóság számára még súlyosabb nehézséget okoz, hiszen a hatósági feladatokat csak komoly felkészültséggel és megfelelő klinikai gyakorlattal rendelkező orvosok bevonásával lehet az elvárt színvonalon ellátni.

További nehézséget jelent a 2012. július 1-jétől működő új hatósági rendszert kiszolgálni képes informatikai támogatás kiépítése, amelyet az 1502/2011. Korm. határozat 2. pontja szerint 2012. június 30-ig európai uniós (EKOP) forrásból kellett volna elvégezni, *ez a forrás azonban a mai napig nem áll a Nemzeti Rehabilitáció és Szociális Hivatal rendelkezésére.* A megfelelő informatikai támogatás hiánya jelentősen nehezíti a rehabilitációs hatóság feladatellátását.

További nehézséget jelentett az is, hogy a nyugdíjbiztosítási szervtől a rehabilitációs hatósághoz átkerülő ügyintézői létszám a tapasztalatok szerint lényegesen kisebb volt, mint amennyit az átvett és a nyugdíjbiztosítási szervnél maradó feladatok aránya indokol. Mindez a rehabilitációs hatóságok munkájának minden területére kihatással van.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **1. 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 (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 Magyar Államkincstár, a megyei rehabilitációs és szakigazgatási szervek 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**

*I. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog*

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 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. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat] 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.

### *II. 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 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.

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.

### *III. 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 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 Alkotmánybírói 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 Alkotmánybírói 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 ombudsmáni 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.

### **3. Az ügy érdeme tekintetében**

A fogyatékosági támogatás a súlyosan fogyatékos személy részére az esélyegyenlőséget elősegítő, havi rendszerességgel járó pénzbeli juttatás. A támogatás célja, hogy – a súlyosan fogyatékos személy jövedelmétől függetlenül – anyagi segítséggel járuljon hozzá a súlyosan fogyatékos állapotból eredő társadalmi hátrányok mérsékléséhez.

Fogyatékosági támogatásra a 18. életévét betöltött súlyosan fogyatékos, az ellátás igénylésének időpontjában Magyarországon élő magyar állampolgár, letelepedett, valamint bevándorolt jogállású személy, továbbá a magyar hatóság által menekültként, illetve hontalanként elismert személy jogosult.

A fogyatékosági támogatás megállapítására irányuló eljárás kérelemre indul. A fogyatékosági támogatás megállapítása a Kincstár hatáskörébe tartozik. A kérelmet a Magyar Államkincstár által rendszeresített nyomtatványon vagy elektronikus úrlapon kell előterjeszteni a Magyar Államkincstár kérelmező lakóhelye, tartózkodási helye szerint illetékes területi szervénél vagy a kormányablaknál.

A súlyosan fogyatékos állapot megállapításának kérdésében az orvosszakértői szerv (a jelenleg hatályos jogszabályok szerint a rehabilitációs szakigazgatási szerv) szakhatóságként jár el. A súlyosan fogyatékos állapot fennállását – ha a szakhatósági állásfoglalás eltérően nem rendelkezik – öt évenként az orvosszakértői szerv felülvizsgálja.

A Ket. 44. § (1) bekezdése értelmében a szakhatóság olyan szakkérdésben ad ki állásfoglalást, amelynek megítélése hatósági ügyként a hatáskörébe tartozik, ennek hiányában *törvény vagy kormányrendelet annak vizsgálatát szakhatósági ügyként a hatáskörébe utalja.*

A Magyar Államkincstár Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Igazgatósága 2012. szeptember 28-án továbbította panaszos fogyatékosági támogatás iránti kérelmét a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Rehabilitációs és Szakigazgatási Szervének szakhatósági állásfoglalás kiadása céljából.

*A Ket. 33. § (8) bekezdése kimondja, hogy a szakhatóság eljárására irányadó ügyintézési határidő tizenöt nap.* Kivételesen indokolt esetben – amennyiben azt jogszabály nem zárja ki – a szakhatóság vezetője a szakhatósági eljárásra irányadó határidőt annak letelte előtt egy alkalommal legfeljebb tizenöt nappal meghosszabbíthatja, és erről az ügyfelet és a megkereső hatóságot értesíti. A szakhatóságnak az ügyintézési határidő meghosszabbításáról szóló végzésében a határidő-hosszabbítás indokait kifejezetten meg kell jelölnie.

A Ket. 44. § (3) bekezdése szerint, ha a Ket. eltérően nem rendelkezik, *a szakhatóságra a hatóságra vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell.* A Ket.-nek a hatóságokra vonatkozó ügyintézési határidőket megállapító rendelkezései szerint az ügyintézési határidő a kérelemnek a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő napon kezdődik, és harminc nap. *Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg.*

Ez utóbbi felhatalmazás alapján a rehabilitációs szakigazgatási szervek feladat- és hatásköréről szóló 95/2012. (V. 15.) Korm. rendelet 17. § -a kifejezetten rendelkezik a rehabilitációs szakigazgatási szervek ügyintézési határidejéről, miszerint *a rehabilitációs szakigazgatási szerv eljárására irányadó ügyintézési határidő – ha jogszabály másként nem rendelkezik – harminc nap.*

Itt kívánom megjegyezni, hogy *a Ket. és a Korm. rendelet a szakhatóság eljárására vonatkozó ügyintézési határidőt nem egyértelműen határozzák meg.* A Korm. rendelet 17. §-nak „ha jogszabály másként nem rendelkezik” kitétele ugyanis lehetővé teszi, hogy adott esetben a Ket. 33. § (8) bekezdésében a szakhatóságokra előírt 15 napos ügyintézési határidőre hivatkozzon az ügyfél. Mindez jogbizonytalanságot eredményez, és vitás esetekre adhat okot a hatóság és az ügyfél között, ezért a jogszabályi rendelkezés pontosítására, a Ket. és a Korm. rendelet vonatkozó szakaszainak összehangolására van szükség.

Az illetékes rehabilitációs szakigazgatási szervhez 2012. október 2-án érkezett meg a Kincstár szakhatósági állásfoglalás iránti megkeresése. A szakigazgatási szerv orvosszakértői bizottsága 2013. március 11-én állította ki szakhatósági állásfoglalását, majd továbbította azt a Magyar Államkincstárnak. A szakhatóságként eljáró rehabilitációs szakigazgatási szerv tehát – a Ket.-nek és a Korm. rendeletnek, az ügyintézési határidőre vonatkozó rendelkezéseiből egyértelműen ugyan nem megállapítható ügyintézési határidejét többszörösen túllépve – több mint 5 hónap alatt állította ki panaszos részére a fogyatékosági támogatás iránti kérelme elbírálásához szükséges szakhatósági állásfoglalást. Amint arról a Magyar Államkincstár elnöke és a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal főigazgatója tájékoztatott, *a konkrét ügyben érintett rehabilitációs szakigazgatási szervek illetékességi területén jellemző az ügyhátralék, amely a nem elegendő ügyintézői létszámra és a tárgyi feltételek (a 2012. július 1-től felállt új hatósági rendszer működését támogató informatikai rendszer) hiányára vezethető vissza.*

*A szakhatóságoknál fellépő humánerőforrás hiányában és az ügyintézéshez szükséges technikai eszközök híján az eljárás rendkívüli mértékben elhúzódott, és a súlyos fogyatékosággal élő hozzám forduló számára méltatlan helyzetet idézett elő, hiszen ez idő alatt a részére utóbb meghatározott támogatást nélkülözni kényszerült, ami nehéz élethelyzetét még inkább megnehezítette. A szakigazgatási szerv elhúzódó eljárása hátráltatta őt továbbá egyéb hivatalos ügyeinek intézésében is, ugyanis szakhatósági állásfoglalás hiányában az ápolási díjjal kapcsolatos ügyében sem tudott eljárást kezdeményezni.*

A fogyatékosági támogatást érintő, OBH-2355/2009. számú jelentésben már felhívtam a figyelmet arra, hogy a támogatás iránti igény elbírálási eljárásának minden nemű elhúzódása egyúttal az emberi méltósághoz való joggal és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő sérelem lehetőségét hordozza magában. Tekintettel a támogatás céljára. [A fogyatékosággal élő személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 22. §-a értelmében a támogatás célja, hogy – a súlyosan fogyatékos személy jövedelmétől függetlenül – anyagi segítséggel járuljon hozzá a súlyosan fogyatékos állapotból eredő társadalmi hátrányok mérsékléséhez.] Különösen fontos, hogy az eljárás amellet, hogy a jogosultság feltételeinek korrekt vizsgálatát teszi lehetővé, egyúttal a lehető legrövidebb idő alatt történő elbírálást is jelentenie kell.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a szakhatóság elhúzódó eljárásával, panaszos ügyében a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, továbbá figyelemmel a kérelem tárgyára az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben visszásságot idézett elő.

A vizsgálat feltárta azt is, hogy a jogalkotó azzal, hogy nem gondoskodott a szakhatóságok eljárására vonatkozó ügyintézési határidőket meghatározó jogszabályok, a Ket. és

a Korm. rendelet összhangjáról, valamint a 2012. július 1-től felállt új hatósági rendszer működését támogató személyi és tárgyi (informatikai) feltételekről, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggésben idézett elő visszásságot. A feltárt visszásság állandósítja valamennyi érintett vonatkozásában az állam intézményvédelmi kötelezettségével összefüggő jogséremlmek bekövetkeztének közvetlen veszélyét is.

### **Intézkedéseim**

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében

- az Ajbt. 31. § alapján felkérem a *közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy vizsgálja felül a Ket. és a Korm. rendelet szakhatósági szervek ügyintézési határidejére vonatkozó rendelkezéseit, valamint kezdeményezze azok – jelentésemben tett megállapításokat szem előtt tartó – módosítását.
- az Ajbt. 37. § alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy együttműködésben a nemzetgazdasági miniszterrel vizsgálja meg és intézkedjen a rehabilitációs szakigazgatási szerveknek az eljárási határidők megtartásához szükséges feltételek (személyi, tárgyi) biztosításáról.

Budapest, 2013. április

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-1751/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Magicz András

#### **Az eljárás megindítása**

Egy hozzám érkezett beadvány kapcsán tájékoztattam a panaszost az álláskeresési járadék folyósításának feltételeiről. Ekkor észleltem, hogy a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Flt.) rendelkezései egymásnak ellentmondóan határozzák meg azt az időtartamot, amelyet alapul kell venni az álláskeresési járulék folyósítása során.

A jogi szabályozás belső ellentmondása felvetette az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság sérelmének gyanúját.

#### **A megállapított tényállás**

Az Flt. 2011. november 1-jétől hatályos 27. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy: „Az álláskeresési járadék folyósításának időtartamát (a továbbiakban: folyósítási idő) – a 25. § (4) bekezdésében foglaltak figyelembevételével – annak az időtartamnak az alapulvételével kell megállapítani, amely alatt az álláskereső *az álláskeresővé válást megelőző öt év alatt* munkaviszonyban, közfoglalkoztatási jogviszonyban töltött, vagy egyéni, illetőleg társas vállalkozói tevékenységet folytatott, feltéve ez utóbbi esetben, hogy vállalkozói tevékenysége alatt járulékfizetési kötelezettségének eleget tett (a továbbiakban együtt: jogosultsági idő). A jogosultsági idő tartamába nem számítható be az az időtartam, amely alatt az álláskereső álláskeresési járadékban vagy vállalkozói járadékban részesült. *Az előbbieken meghatározott ötéves időtartam* meghosszabbodik a következő időtartamokkal vagy azok egy részével, ha ezen

időtartamok alatt munkaviszony, közfoglalkoztatási jogviszony nem állt fenn, vagy az álláskereső jogosultsági időnek minősülő vállalkozói tevékenységet nem folytatott:

- a) a sor-, valamint tartalékos katonai szolgálat, továbbá a polgári szolgálat,
- b) a keresőképtelenséggel járó betegség,
- c) a beteg gyermek ápolására igénybe vett táppénzes állomány,
- d) a terhességi-gyermekágyi segély, a gyermekgondozási díj, a gyermekgondozási segély folyósítása,
- e) a rehabilitációs járadék, a rokkantsági és a baleseti rokkantsági nyugdíj, a rendszeres szociális járadék, az átmeneti járadék, továbbá a bányászok egészségkárosodási járadéka folyósításának,
- f) az előzetes letartóztatás, valamint a szabadságvesztés, és az elzárás büntetés,
- g) az ápolási díj és a gyermeknevelési támogatás folyósítása,
- h) a nappali tagozaton történő tanulmányok folytatásának időtartamával”.

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 53. § i) pontja 2012. január 1-jei hatállyal úgy módosította az Ft. 27. § (1) bekezdését, hogy „az öt év szövegrész helyébe a három év szöveg lép”. [Kihirdette: Magyar Közlöny 2011. évi 162. szám.] A módosítás nem érintette az Ft. 27. § (1) bekezdésének egy másik szövegrészét, így az változatlanul az „előbbieken meghatározott ötéves időtartam” meghosszabbodásáról rendelkezik.

### **Érintett alapvető jogok és elvek**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

### **Alkalmazott jogszabályok**

- a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. tv. (Ft)
- A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény;
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.).

### **A vizsgálat megállapításai**

#### **A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét, valamint javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére.

Az Ajbt. 37. §-a alapján, 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 Ajbt. 18. § (4) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa 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.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az alapvető jogok biztosa számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására az Ajbt. 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, hivatalbóli eljárás 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 aggályokat.

### **Az alkotmányos alapjogok és alapelvek 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*”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim 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, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

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 gyakorlata szerint a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. [26/1992. (IV. 30.) AB határozat]

Alkotmányellenessé nyilvánítható az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható. [42/1997. (VII. 1.) AB határozat]

A jogalkotótól nemcsak hogy elvárható a mondatfűzés grammatikai hibátlansága, a norma logikai egységének és közérthetőségének a biztosítása – mivel az alkalmazhatóságnak ez az alapja – hanem a normavilágosság alkotmányos követelmény is az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján. [3047/2013. (II. 28.) AB határozat]

### **Az ügy érdeme tekintetében**



Az Ft. módosításával a törvényhozó az álláskeresési járadék folyósításának időtartamát az álláskeresővé válást megelőző három év alatt szerzett jogosultsági időhöz kívánta kötni. A jogosultsági idő tartamába nem számítható be az az időtartam, amely alatt az álláskereső álláskeresési járadékban vagy vállalkozói járadékban részesült. Az Ft. 27. § (1) bekezdése azonban – nyilvánvaló jogszabály-előkészítési, illetve jogalkotási hiányosság miatt – egyidejűleg rendelkezik három éves határidőről, illetve a törvénymódosítást megelőzően szabályozott öt éves időtartam meghosszabbodásának eseteiről. Az Ft. vizsgált szakasza tehát egymással ellentmondó rendelkezéseket tartalmaz, amely akadályozza, de legalábbis nehezíti a törvényi szabályozás értelmezését. Ez a Jat. 2. § (1) bekezdésében foglaltakba ütközik, amely kimondja, hogy a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. A fentiek alapján megállapítom, hogy az Ft. 27. § (1) bekezdése a jogállamiság elvéből fakadó jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okoz.

### **Intézkedésem**

A jelentésben feltárt visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján *felkérem a nemzetgazdasági minisztert*, hogy a foglalkoztatáspolitikáért való felelőssége körében kezdeményezze a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 27. § (1) bekezdésének olyan módosítását, amely feloldja a szabályozás ellentmondását.

Budapest, 2013. április

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

### **Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-1837/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

#### **A vizsgálat megindítása**

A panaszos nagyszülők ikerunokáikkal való kapcsolattartásuk ügyében kérték a segítségemet. A beadvány és a csatolt dokumentumok szerint a nagyszülők és a gyermekek édesanyja Budapest Főváros Kormányhivatala XIV. kerületi Gyámhivatalánál (a továbbiakban: gyámhivatal) 2012 decemberében két hónapra szóló egyezsége kötöttek a kapcsolattartásról. A hatóság az egyezsége határozattal nem hagyta jóvá. A gyermekek anyja ezt követően módosítási kérelmet nyújtott be, ezért a gyámhivatal 2013 januárjában ismét tárgyalást tartott.

A nagyszülők sérelmezték, hogy panaszuk hivatalomhoz való elküldéséig (2013. március 5.) újabb egyezségüket a gyámhivatal nem hagyta jóvá.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint 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 gyámhivatal vezetőjétől a késedelem okáról, az ügyben tett, vagy tenni kívánt intézkedéseiről – a vonatkozó dokumentumok másolatának 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**

Magyarország Alaptörvénye

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 vizsgálatban alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.)

### **A megállapított tényállás**

A panaszosok 2012. november 12-én kérték a gyámhivataltól ikerunokáikkal való kapcsolattartásuk szabályozását.

A gyámhivatal az ügyben 2012. december 13-ára tárgyalást tűzött ki. Az időpont a nagyszülőknek nem felelt meg, így a tárgyalás időpontja 2012. december 18-ára módosult. A tárgyaláson a nagyszülők és a gyermeket gondozó anya négy kapcsolattartási alkalomra szóló, határozott idejű egyezséget kötöttek, melynek jóváhagyását kérték. Az egyezséget a gyámhivatal nem hagyta jóvá.

Időközben a gyermekek anyja a kapcsolattartási helyszínek módosítását javasolta. A gyámhivatal a kérelem alapján 2013. január 9-én újabb tárgyalást tartott, melynek során a felek a korábbi egyezségüket a kapcsolattartási helyszínek tekintetében módosították, és kérték a három alkalomra szóló, határozott idejű kapcsolattartási egyezségük jóváhagyását.

A gyámhivatal az egyezséget a BP-14C/001/00315/6/2013. számú, 2013. június 7-én kelt határozatával jóváhagyta. A nagyszülők a megállapodás szerinti találkozások esetleges meghiúsulására vonatkozó jelzéssel nem éltek.

Hivatkozott számú határozatában a gyámhivatal megállapította, hogy az ügyintézési határidőt többszörösen túllépte, egyúttal – a Ket. 33/A. § (2) bekezdésének II. fordulatát figyelembe véve – rendelkezett az általános tételű eljárási illeték kétszeresének a központi költségvetésbe való megfizetéséről.

A gyámhivatal vezetője tájékoztatott arról is, hogy a 2013. január 1-jétől bekövetkezett jogszabályi változások miatt a hatóságnak komoly technikai és egyéb problémákkal (pl. többszöri költözködés) kellett szembenéznie, mely az ügyek vitelét jelentősen megnehezítette. Ezen túlmenően – az aránytalan munkaelosztásból adódóan – valamennyi kapcsolattartási ügy intézése a vezető-helyettesi feladatok ellátása mellett egy munkatársra hárult. A nagyfokú aránytalan munkateher megszüntetésére és a hátralékok felszámolására csak a 2013. április 1. napjával bekövetkezett vezetőváltást követően született megoldás.

### **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 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 gyámhivatal eljárásának vizsgálatára pedig kiterjed a hatásköröm.

## ***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 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. [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.

## ***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. § (1) bekezdése szerint az elsőfokú döntést a kérelem hatóságához érkezésétől számított harminc napon belül kell meghozni.

Megállapítható, hogy a gyámhivatal a nagyszülői kapcsolattartás ügyében tárgyalást tartott, a nagyszülők és az gyermekeket gondozó szülő közötti egyezséget azonban csak jelentős késedelemmel, az egyezségben meghatározott időpontok eltelte után hagyta jóvá.

Megállapítható továbbá, hogy a felek a kapcsolattartás idejében és helyében

megállapodtak, eldöntendő vita közöttük nem volt, az ügy az egyezség határozatba foglalásán kívül egyéb eljárási cselekményt nem igényelt. Mindezekre tekintettel a szervezeti átalakításra, valamint az ügyintéző munkával való leterheltségére való hivatkozás a több hónapos késedelmet nem indokolta.

*A mulasztás – függetlenül attól, hogy a nagyszülők az egyezségbe foglalt kapcsolattartási jogukkal éltek – visszásságot okozott a jogállamiságból fakadó jobbiztonság követelményével összefüggésben, egyúttal sértette az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített alkotmányos elvet is, miszerint a hatóságnak tisztességes módon és ésszerű határidőn belül kell eljárnia és döntést hoznia. A visszásság megállapítása ellenére – figyelemmel arra, hogy a gyámhivatal saját hatáskörében a szükséges intézkedést megtett, vagyis határozatban jóváhagyta a felek egyezségét – az ügyben külön intézkedést nem kezdeményezek.*

Budapest, 2013. június

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
Az AJB-2069/2013 ügyben**

Előadó: dr. Bódis Cecília  
dr. Kurunczi Gábor  
dr. Sipos Beáta  
dr. Tóth László

**Az eljárás megindítása**

Sajtóhírekből értesültem arról, hogy 2013. március 14-15-én a Magyarországot elérő havazás és az azt kísérő orkán erejű szél következtében kritikus helyzet alakult ki az ország nyugati felében és az észak-keleti megyékben, ami jelentős fennakadásokat eredményezett a közlekedésben, illetve közszolgáltatások nyújtásában. Figyelemmel arra, hogy az értesülesem alapján nem volt kizárható, hogy több alapvető joggal összefüggő visszásság is történt, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján, az élethez való jog, valamint a testi és lelki egészséghez való jog, továbbá az állam alapjogvédelmi kötelezettségének érvényesülése tekintetében az ügyben hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében a belügyminisztertől, a honvédelmi minisztertől, a nemzeti fejlesztési minisztertől, az országos rendőrfőkapitánytól, az országos katasztrófavédelmi főigazgatótól, a Terror Elhárítási Központ főigazgatójától, a hóhelyzetben érintett megyék védelmi bizottságainak elnökeitől, az Országos Mentőszolgálat főigazgatójától, a Magyar Közút Nonprofit Zrt.-től, az Állami Autópálya Kezelő Zrt.-től, az Országos Meteorológia Szolgálat elnökétől, a Magyar Állami Vasutak Zrt.-től és a Volán Egyesülettől, valamint több médiaszolgáltatótól (MTVA, TV2, RTL-Klub), valamint sajtótermékek (index.hu és origo.hu) kiadóitól tájékoztatást és a rendelkezésükre álló iratok valamint szabályzatok megküldését kértem.

Mindezekon túl, vizsgálatom ideje alatt számos panasz is érkezett a Hivatalomhoz az érintett időszakban kialakult hóhelyzet kezelésével összefüggésben.

Vizsgálatom során figyelemmel voltam természeti katasztrófák kezelésével kapcsolatos korábbi ombudsmani tapasztalatokra, így az egyes vizsgálatok mellett a 2011. évi Katasztrófavédelmi Projektum keretében – különösen a lakosság felkészítésére, riasztására és

tájékoztatására vonatkozóan – szerzett tapasztalatokra is.

## A megállapított tényállás

A megkeresett szervek által rendelkezésemre bocsátott iratok, az érintett szervek internetes oldalai, valamint az előterjesztett panaszok alapján a következő tényállást állapítottam meg.

### 1. A vizsgált időszakra kiadott időjárási előrejelzések

Az Országos Meteorológia Szolgálat (a továbbiakban: OMSZ) a hivatalos honlapján ([www.met.hu](http://www.met.hu)) az általános élet- és vagyónvédelmi célokat szolgáló figyelmeztető rendszert működtet, amelynek fő célja, hogy a kritikus időjárási helyzetekben, illetve ezeket megelőzően hiteles információforrást biztosítson a lakosság és a média számára (az aktuális figyelmeztetéseket minden esetben kistérségekre lebontva teszi közzé az OMSZ). A figyelmeztető rendszer a heves zivatarokat, a felhőszakadást, a szellőkések erősségét, az ónos eső mennyiségét és a várható hófúvást jelzi előre. A figyelmeztetés két lépcsőben történik. Elsőként egy meghatározott napra, valamint az azt következő napra szóló szöveges és térképes előrejelzés jelenik meg, amely a legvalószínűbb időjárási esemény térbeli és időbeli megjelenéséről ad leírást. Második lépcsőben az esemény biztossá válását követően, a bekövetkezés előtt fél-3 órával már tényleges riasztást adnak ki.

A vészjelző rendszer részét képezik azok a figyelmeztetések is, amelyek tartós nagy mennyiségű esőre vagy hóra figyelmeztetnek, ezekhez azonban riasztás nem kapcsolódik. A vészjelzésben három szintet különböztetnek meg:

1. *Első szint (sárga)*: az ebbe a kategóriába tartozó időjárási elemek nem szokatlanok, de potenciális veszélyt jelentenek, ezért tanácsos az óvatosság, az elővigyázatosság. Kiadása különösen akkor indokolt, ha bizonytalan kimenetelű, gyorsan változó időjárási helyzetre lehet számítani, ezért célszerű gyakrabban tájékozódni a várható időjárásról.
2. *Második szint (narancs)*: ebben a kategóriába már a veszélyt hordozó időjárási jelenségek tartoznak, amelyek káreseményhez is vezethetnek, vagy akár személyi sérülést, balesetet okozhatnak. Ebben az esetben nagyon körültekintően kell eljárni a személy és vagyónvédelem érdekében.
3. *Harmadik szint (piros)*: ebben a kategóriába veszélyes, komoly károkat okozó, sok esetben emberi életet is fenyegető időjárási jelenségek tartoznak, amelyek kiterjedt területet érintenek. Ennek a kategóriának a bevezetése esetén különösen figyelni kell a folyamatos tájékozódásra, és követni kell a hatóságok utasításait.

A vizsgálattal érintett napokon releváns riasztási fokozatok, és az azokhoz fűződő tudnivalók a következők voltak:

	1. fok	2. fok	3. fok
Szellőkés (várható legerősebb)	70 km/h	90 km/h	110 km/h
Ónos eső (mennyiség)	0,1-1 mm	1-5 mm	több mint 5 mm
Hófúvás	gyenge hófúvás, alacsony hótorlaszok	erős hófúvás, magas hótorlaszok	erős hófúvás, magas hó falak
Havazás (24 óra alatt várható cm)	több mint 10 cm	több mint 20 cm	több mint 30 cm

Az OMSZ március 14-én 4 óra 23 perckor a Balaton nyugati részének térségében adott ki elsőfokú *hófúvás-riasztást*, amelyet 6 óra 7 perckor és 6 óra 29 perckor terjesztett ki a Dunántúl

déli részére is. Másodfokú riasztást először a szél miatt adtak ki, március 14-én 6 óra 7 perckor (a nyugati ország részre), amelyet 8 óra 20 perckor kiterjesztettek. A másodfokú hófúvás-riasztást 11 óra 49 perckor adta ki az OMSZ, amelyet 14 óra 54 perckor – az ország nyugati felében – pirosra (azaz harmadfokúra) emeltek. Március 14-én 18 óra 27 perckor Borsod-Abaúj-Zemplén megyében is piros riasztást léptettek életbe, és ezzel egyidejűleg Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a hófúvás miatt narancs riasztás-, késő este pedig Hajdú-Bihar megyében piros-, Jász-Nagykun-Szolnok megyében és Békésben narancs riasztás lépett életbe.

Megkeresésemre adott válaszában az OMSZ kiemelte, hogy az általuk kiadott hivatalos előrejelzéseket a honlapjukon való közzététel mellett, eljuttatták minden szerződéses partnerüknek, az MTI-nek és a különböző rádiós és televíziós csatornáknak, valamint az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságnak (a továbbiakban: OKF) is.

Az OMSZ válaszában kiemelte azt is, hogy már március 8-án (amikor még az országban 11-18 fok körül alakult a hőmérséklet) jelezték, hogy március 14-ére télies időjárás várható (ez megjelent az OMSZ honlapján is). Március 12-étől az OMSZ folyamatosan prognózisokat küldött az OKF és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium felé. Ezek a prognózisok már egyértelműen tartalmazták a jelentős mennyiségű havat és a viharos szelet, valamint a hófúvást. A március 13-án és 14-én készült előrejelzések már az országrészek megjelölésével együtt tartalmazták a 100km/h-át meghaladó sebességű szelet, és az ehhez kapcsolódó hófúvást, március 14-én napközben pedig már narancs és piros riasztás lépett életbe – kistérségi bontásban.

Az OMSZ az OKF részére már 2013. március 12-én 11 óra 10 perckor megküldte az érintett napokra szóló előrejelzését, amelyben figyelmeztetett a sarkvidéki eredetű légtömegek betörésére, és az érkező havazásra, valamint orkán erejű szélre. Március 13-án 10 óra 20 perckor már a kiadott riasztásokról is értesült az OKF (külön a szélre, külön a hófúvásra kiadott riasztásokról). Az Állami Autópálya Kezelő Zrt. (a továbbiakban ÁAK) részére is külön figyelmeztetéseket küldött az OMSZ, amelyek pályaszakaszokra bontva, tartalmazták a várható időjárást. Ezek az előrejelzések sokszor ultra rövid távúak voltak (azaz 15 percenkénti frissítéssel kerültek közlésre). Az OMSZ a közszolgálati médiaszolgáltatók részére (MTVA) március 13-án 11 óra 55 perctől folyamatosan küldte az érintett napokra szóló előrejelzéseit.

A megkérdezett megyei védelmi bizottságok egységesen arról tájékoztattak, hogy rendszeresen figyelemmel kísérik az OMSZ és más időjárás szolgáltatók honlapjait, így az illetékességi területükre kiadott riasztásokat érzékelték. Több megye (pl. Somogy és Vas megye) már napokkal a havazás előtt, március 12-én megkapta az előrejelzéseket az OMSZ-tól. A Komárom-Esztergom Megyei Védelmi Bizottságot közvetlenül nem értesítette ugyan az OMSZ, de a katasztrófavédelmi igazgatóság útján már március 12-én megküldte a megyei védelmi bizottság elnökének az OMSZ által kiadott tájékoztatót. A katasztrófavédelmi igazgatóságok útján folyamatosan érkező adatokról is azonnal tájékoztatást kapott az összes megkérdezett megyei védelmi bizottság.

A legtöbb megye tehát 2013. március 13-án 10 órakor, de legkésőbb március 14-én reggel 6 órakor már valamilyen forrásból biztosan értesült a riasztásról. Ez alól kivételt képezett a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei Védelmi Bizottság, akit az OMSZ csak március 14-én az *esti órákban* (19 óra 12 perckor) értesített a második fokozatú-, és 22 óra 41 perckor a legmagasabb 3. fokozatú riasztás életbe léptetéséről.

Kiemelendő, hogy Veszprém megyében az OMSZ előrejelzése a Magyar Közút Nonprofit Zrt. (a továbbiakban: MK) részére a belső intranetes felületen folyamatosan rendelkezésre állt. Somogy megyében pedig a Siófoki Meteorológia Obszervatórium 2013. március 14-én a reggeli óráktól óránként továbbított jelentéseket és rövid távú prognózisokat, illetve adatokat az adott pillanatban mért időjárás körülményekről (szél, csapadék).

Az MK válaszában arról tájékoztatott, hogy az OMSZ és az MK között nincs megállapodás, így hivatalos előrejelzést sem kaptak. Az OKF azonban folyamatosan továbbította az OMSZ adatait az MK felé. Ezen kívül az MK rendelkezik 219 db saját útmeteorológiai állomással is.

Az ÁAK az OMSZ holnapján is elérhető publikus előrejelzéseken túl naponta kap előrejelzéseket az OMSZ-tól, az elkövetkező 24 óra, valamint a következő 5 nap várható időjárásáról. Az OMSZ már a hét elején jelezte, hogy csütörtöktől lehülésre, csapadékra és viharos erejű szélre kell számítani az ország teljes területén.

A belügyminisztérium (a továbbiakban: BM) az OKF és az Országos Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban ORFK) által közösen készített jelentésében (a továbbiakban: BM közös jelentés) kiemelte, hogy az OMSZ az érintett napokat megelőző egy hétben rendszeresen megerősítette a rendkívüli időjárásra vonatkozó előrejelzéseket, majd az eseményt megelőző 48 és 24 órában figyelmeztető előrejelzéseket adtak ki. Az OMSZ már március 12-én kiadta az előrejelzést a közelgő rendkívüli téli időjárásról, amelyet az összes média átvett és leközzölt. Az MK is közleményt adott ki március 13-án délután 15 óra 20 perckor, amelyben figyelmeztetett a várható havazásra és az orkán erejű szélre, valamint az emiatt kialakuló hófúvásokra. 2013. március 14-én 4 óra 23 perckor már első fokú (citrom) figyelmeztetés volt érvényben az országban, 11 óra 49 perckor pedig a viharos szél miatt narancs figyelmeztetés lépett életbe. 14 óra 54 perctől 5 megyében (Fejér, Veszprém, Somogy, Komárom-Esztergom, Zala) és 33 kistérségben, majd 22 óra 44 perctől további 3 megyében és 22 kistérségben már piros riasztás volt érvényben. Az OKF március 14-én 18 óra 10 perckor, illetve 19 órakor további – az OMSZ-tól kapott – jelentéseket adott ki. Március 15-én 5 óra 18 perckor a viharos szél miatt 9 megyében és 62 kistérségben narancs, 7 óra 46 perckor hófúvás miatt 5 megyében és 33 kistérségben piros riasztást adott ki az OMSZ.

## *2. Előzetesen megtett intézkedések, a lakosság tájékoztatása*

A vizsgálat során megkeresett szervek válaszukban egységesen kitértek arra is, hogy a kritikus helyzet bekövetkezését megelőzően milyen intézkedéseket tettek a helyzet kezelésére való felkészülés elősegítése érdekében.

A BM közös jelentésben az OKF vezetője kiemelte, hogy már 2012. november 13-án kiadta a hivatásos katasztrófavédelmi szervek rendkívüli téli időjárási viszonyok során jelentkező feladataik végrehajtásáról szóló 107/2012. számú BM OKF főigazgatói intézkedést. 2012. november 26-án a téli időjárási feladatok végrehajtásával kapcsolatos igazgatói értekezleten meghatározták a *kapcsolattartás rendjét* a rendkívüli téli időjárási események kezelésében érintett szervek között, valamint a téli időjárásra való felkészülést és végrehajtás időszakában a végrehajtandó feladatokat. A kialakított szakmai útmutatásokat valamennyi megyei katasztrófavédelmi igazgató megkapta és feladatait annak megfelelően végrehajtotta.

A hivatásos tűzoltó parancsnokságok az előrejelzések alapján, már az események kezdete előtt soron kívül pontosították a működési területeken működő önkormányzati, létesítményi tűzoltóságok, és az önkéntes tűzoltó egyesületek bevethető személyi és eszköz állományát, valamint felkészültek e szervek bevonására. A nagyszámú események (elzárt települések, gépjárműben- vasúton rekedtek, közlekedési balesetek) kezelése érdekében a katasztrófavédelmi szervek felkészültek az ügyeletet, valamint a napi szolgálati létszám megerősítésére. A készenléti és tartalék tűzoltó járműveken kívül a terepjáró járműveket is felszerelték a téli időjárási körülményekben kialakult helyzet kezeléséhez szükséges eszközökkel. Az állományt felkészítették a munkavégzés szabályaiból, és a hatékony feladatellátás érdekében műszaki mentési gyakorlatot is végrehajtottak az önkormányzati és önkéntes tűzoltóságok bevonásával. A

járművezetők a működési területükön lévő autópályák többirányú megközelítési lehetőségeit, valamint felhajtási lehetőségeit is elemezték.

Az OKF honlapján ([www.katasztrofavedelem.hu](http://www.katasztrofavedelem.hu)) már 2012 év végén elhelyeztek egy, a „Téli időjárási körülmények között követendő biztonsági szabályokról” szóló tájékoztatót, amelyben minden szükséges információt feltüntettek a közúti közlekedés és a segítségkérés téli időjárási körülmények között érvényes szabályairól. Emellett az OKF az OMSZ honlapján megtalálható meteorológia figyelmeztetéseket és előrejelzéseket, valamint a riasztások értelmezéséről szóló tájékoztatót is közzétette saját honlapján. Az OKF szerint, mivel a riasztások a tényleges veszélyt megelőzően fél-3 órával korábban kerülnek kiadásra, így a fenti tájékoztatás a megelőzést szolgálta – különös tekintettel arra, hogy a több napos figyelmeztetésen túl, 2013. március 14-én 4 óra 23 perckor már első fokú (sárga), majd 11 óra 49 perckor másodfokú (narancs) riasztás volt életben.

Az időjárási helyzetről és a kialakult állapotokról, valamint a követendő magatartásról az OKF március 14-én 15 óra 11 perckor, majd március 15-én reggel 6 órakor több MTI közleményt adott ki. Ezek kapcsán érdemes azonban kiemelni, hogy a kiadott közlemények esetében csak a dátumot tüntették fel, a kiadás pontos idejét nem.

Mindezek mellett az OKF 15 óra 27 perckor a Marathon Terra rendszeren keresztül tájékoztatta a médiaszolgáltatókat az MTI közlemény kiadásáról és intézkedett, hogy azt kövessék figyelemmel és tájékoztassák a lakosságot. Az OKF szóvivői a beérkezett telefonhívások alapján tájékoztatták a lakosságot és a médiát (az OKF honlapján 11 közlemény és a különböző sajtótájékoztatókról 3 tudósítás készült). Március 14-én 42840, március 15-én 46636 látogatója volt az OKF honlapjának – a megszokott 5-6 ezer helyett.

A megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok honlapjain 388 közlemény, és 195 nyilatkozatot jelent meg az érintett időszakban. Március 15-én az OKF főigazgatója három sajtótájékoztatót tartott – ebből kettőt az országos rendőrfőkapitánnyal közösen.

Mindemellett fontos kiemelni, hogy az Országos Mentőszolgálat (a továbbiakban: OM) főigazgatójának tájékoztatása szerint *az OKF telefonos elérhetősége hosszú időre (30-60 percre) elérhetetlenné vált, ami problémát okozott, mivel az OKF nem volt partner az együttműködési csatornára való átkapcsolásra, amellyel a kommunikáció könnyebb és hatékonyabb lehetett volna.*

A megyei védelmi bizottságok a tél beálltával 2012. december, illetve 2013. január folyamán – Veszprém, Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar és Vas megyékben már 2012 novemberében – az éves rendes ülésük keretében megtárgyalták a szükséges intézkedéseket, valamint a téli időjárásra való felkészülés feladatait. Ennek keretében együttműködtek a megyei rendőr-kapitányságokkal, a MK-val, az OM regionális mentőszervezetével, a népegészségügyi szakigazgatási szervvel, az E.ON Zrt.-vel, valamint a helyi védelmi bizottságok elnökeivel. Komárom-Esztergom megyében rendkívüli ülést is tartottak 2012 decemberében, ahol a téli időjárással kapcsolatos társadalmi, szociális, közegészségügyi, lakhatási és közbiztonsági feladatok végrehajtására történő felkészülés és az operatív tevékenység biztosítása érdekében *határozatot* fogadtak el, amelyben megjelölték azokat az előkészítő feladatokat, melyek biztosították a felkészülést.

Az időjárási helyzet miatt Vas megyében már 2013. január 17-20., illetve február 12-14. között aktivizálni kellett a területi és a helyi védelmi igazgatás rendszerét. A Vas megyei Védelmi Bizottság február 12-én rendkívüli ülést tartott, és határozatot hozott a védekezés feladatairól. Emellett a megye mind a 7 helyi védelmi bizottsága rendkívüli ülést tartott, és a települések polgármesterei is elvégezték védelmi igazgatási, lakosság ellátási és védelmi feladataikat. Veszprém megyében, 2013 februárjában a Kormány megbízott intézkedést adott ki a



járási hivatalvezetők illetve a helyi védelmi bizottságok elnökök részére a napi életben kialakulható problémák megelőzése, elkerülése érdekében. Zala megyében az OMSZ előrejelzése alapján 2013. március 13-án 16 óra 58 perckor a Kormányhivatal honlapján és a helyi sajtónak megküldve közzétettek egy közleményt „*Narancssárga riasztást adott ki az OMSZ*” címmel, majd 2013. március 14-én 7 órakor a közszolgálati televízióban a Zala megyei Védelmi Bizottság elnöke tájékoztatta a lakosságot a várható időjárás helyzetére vonatkozóan és ismételten felhívta a figyelmet a közlekedési viszonyok bizonytalanságára.

Az OMSZ előrejelzése alapján – 2013. március 13-án a délután órákban – több megyében is a Kormányhivatalok honlapján, illetve a helyi sajtónak megküldve közleményt tett közzé „*Narancssárga riasztást adott ki az OMSZ*” címmel, majd 2013. március 14-én 7 órakor a közszolgálati televízióban a megyei védelmi bizottsági elnökök tájékoztatták a lakosságot a várható időjárás helyzetéről és felhívták a figyelmet a közlekedési viszonyok bizonytalanságára (pl. Zala megyében). Vas megye és Fejér megye Védelmi Bizottsága arról számolt be, hogy a változó prognózisra figyelemmel a megyei és a helyi védelmi bizottsági üléseket ugyan *nem* hívták össze, de ezekben a megyékben is a megyei védelmi bizottság vezetése és a beavatkozó szervek között a telefonos kapcsolat folyamatos volt.

2013. március 13-án több megye védelmi bizottsága is sajtóközleményben hívta fel a lakosság figyelmét a várható időjárás viszonyokra. Március 14-én a Zala megyei Védelmi Bizottság, a reggeli órákban, a közszolgálati televízióban figyelmeztette a lakosságot, hogy lehetőség szerint ne induljanak útnak. A nap folyamán a megyei védelmi bizottsági elnökök több esetben is sajtótájékoztatót tartottak, valamint sajtóközleményeket adtak ki.

Minden megye tekintetében elmondható, hogy a lakosság a katasztrófavédelmi igazgatóságok honlapjain követhette nyomon az információkat. Folyamatosan adtak ki közleményeket a honlapokon, valamint az országos és helyi médiákon keresztül. Ezen túl a megyei védelmi bizottságok a helyi védelmi bizottsági elnökök, és a polgármestereken útján is tájékoztatták a lakosságot.

Ezek mellett a megyei rendőr-főkapitányságok honlapjain is jelentek meg tájékoztatók és közlemények, valamint folyamatosan frissülő híreket tettek közzé az aktuális helyzetről. Azon helyeken ahol tartós áramkimaradás történt, ott személyes kapcsolattartással (polgármesterek, rendvédelmi szervek) is segítették a lakosságot.

Az ÁAK november 1. és március 15. között téli üzemeltetési rend szerint működik, amely idején az ÁAK 24 órás diszpécserszolgálatot üzemeltet. A várható időjárás miatt az ÁAK március 13-án meghosszabbította a téli üzemeltetési rendjét. Ebből fakadóan valamennyi mérnökség teljes létszámban a síkosság-mentesítésre és a hó eltakarításra felkészülve állt készenlétben (összesen 113 sószóróval és hókével felszerelt járművel és 16 rakodó géppel). Március 14-én már az erős szél és havazás volt jellemző az M1-es és az M7-es autópályákon. A mérnökségek a szükséges preventív síkosság-mentesítést minden szakaszon elvégezték.

A kialakult helyzetről az ÁAK központi diszpécser szolgálata folyamatosan tájékoztatta az ÚTINFORMOT. A megyei katasztrófavédelmi törzsek értesítették a lakosságot is. Ezen kívül az ÁAK-tól kapott információk alapján a média is tájékoztatásokat közölt. Az ÁAK diszpécseri közvetlenül is bejelentkeztek a TV és rádióállomásokon, és tájékoztatásokat adtak a kialakult helyzetről, emellett a pályák mentén elhelyezett változtatható jelzéseképű táblákon és az ÁAK honlapján is folyamatosan tájékoztatták a lakosságot az időjárás helyzetéről, az útviszonyokról és a kialakult torlódásokról, pályazárakról.

Az ÁAK az érintett időszakban folyamatos, 24 órás diszpécserszolgálatot és CallCentert üzemeltetett. Mindkét csatornán keresztül hozzájuk forduló utasokat tájékoztatták, informálták a kialakult helyzetről. A diszpécserök napközben többször élőben jelentkeztek be és számoltak be a

helyzetről (pl.: InfoRádióban, a Lánchíd Rádióban, a Rádió Q-ban, valamint a Hír TV-ben). A központi diszpécser szolgálat megerősített létszámmal működött, március 14-én a forgalomtechnikai ügyelet megduplázásával és meghosszabbításával, március 15-én pedig újabb diszpécser bevonásával igyekeztek helytállni. A megnőtt hívás mennyiség miatt a CallCenter munkatársai meghosszabbított munkaidővel látták el feladatukat. A telefonos tájékoztatáson túl a [www.autopalya.hu](http://www.autopalya.hu) honlapon is folyamatosan hírt adtak a kialakult helyzetről, és az aktuális forgalmi viszonyokról. *Az ÁAK elismerte, hogy a korábban még nem tapasztalt extrém terhelés miatt bizonyos időszakokban részlegesen, vagy egyáltalán nem volt elérhető a honlap.* Ezt orvosolandó a fejlesztéseket, frissítéseket már március 15-én délután elvégezték. Mindezek mellett a médián keresztül is tájékoztatták a lakosságot. Az ÁAK március 14-17. közötti időszakban minden újságírói kérdésre válaszolt, és tájékoztatta a közvéleményt az országos és helyi rádiókban, televíziókban, valamint az online sajtón keresztül (pl. MTVA, ATV, RTL Klub, Kossuth Rádió, Inforádió, Vörösmarty Rádió, Class FM, index.hu, nol.hu, hvg.hu, MTI). Emellett az érintett időszakban az ÁAK két alkalommal is sajtóközleményt adott ki (március 15-én és 17-én).

Az MK már március 12-én rendkívüli munkavégzést rendelt el, egészen március 19-ig terjedően – ez később március 31-re módosult. Az MK célgépei az alásózást március 14-én az érkező havazás előtt elvégezték.

Az MK kommunikációs főosztálya az elsők között hívta fel közleményében a lakosság figyelmét a várható rendkívüli időjárásra és az azzal járó közlekedési nehézségekre. A közleményt az MK összes sajtólistáján szereplő kontakt megkapta, ez több mint 1300 elküldött e-mail jelentett. A közleményt a [www.kozut.hu](http://www.kozut.hu) oldalra is feltette a társaság. Március 14-étől kezdődően pedig folyamatosan adott ki az MK közleményeket az aktuális útviszonyokról. Március 13-tól március 18-ig összesen 40 közleményt adtak ki az országos/regionális és helyi sajtó részére. A legkritikusabb időszakokban a Class FM-en, MTV-n, HírTV-n, Kossuth Rádióban, Lánchíd Rádióban, InfoRádióban, Music FM és vidéki rádiókban gyakorlatilag óránként jelentkezett be az MK munkatársa élőben, elmondva az aktuális útinformációkat. Ugyanebben az időszakban közel 1500 sajtómegjelenést regisztrált az MK, amelyek döntő többsége az útinformációkról szólt. Az esti híradókban az MTV-n, a TV2-n és az RTL Klubon is megszólaltak az MK szóvivői. A diszpécser szolgálat rendkívül leterhelt volt, így elsődleges kommunikációs forrás az sajtó volt.

A MÁV-START Zrt. (a továbbiakban: MÁV) a vasúti közlekedés jellegéből adódóan állandó forgalmi felügyelet, valamint a MÁVINFORM szolgálat segítségével állandó sajtóügyletet üzemeltet. Az érintett napokon – a MÁV tájékoztatása szerint – a hangos és vizuális állomási utas tájékoztató rendszerek az adott vonatokra szóló késési információkat folyamatosan megadták az állomásokon és megállóhelyeken az utazó közönség részére. A vonatszemélyzet részére krízis sms-eket küldtek, akik állandó telefonos kapcsolatban álltak az érintett vonali- és személyszállítási irányítóval. A hangos utas tájékoztató rendszerrel felszerelt vonatokon ezek segítségével közölték az utasokkal az információkat, míg a többi vonaton a jegyvizsgálók élőszavas utas tájékoztatást végeztek. Az első tájékoztatást 2013. március 14-én 10 óra 30 perckor adta ki a MÁV – ezen közlemények automatikusan megjelentek a honlapon is. A személyszállítást biztosító MÁV honlapján elérhető térképes vonatinfo szolgáltatással és az Elvira rendszerben megjelenő adatok segítségével vonatonként vagy vonalanként is állandóan friss tájékoztatást adott a MÁV az utasok részére. Mindemellett a MÁVDIREKT kék számán éjjel-nappal érdeklődhettek az utasok a forgalmi helyzetről.

### *3. A hóhelyzet miatt kialakult fennakadások*

Bár az OMSZ piros riasztás által érintett megyék Fejér, Komárom-Esztergom, Somogy, Veszprém, Zala, Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Hajdú-Bihar voltak, mégis az egész ország területén fennakadást okozott a rendkívüli időjárás. Volt ahol ez a forgalom lelassulását okozta, volt ahol a hófúvás miatt járhatatlan utak okoztak gondot, és volt ahol a szél miatt az áramellátás akadozott.

A hófúvás miatt több mint 14 ezer ember, valamint közel 9000 gépkocsi, kamion, autóbusz rekedt az utakon. A vasúti pályákon 23 szerelvény vesztegelt. 13 megyében volt áramkimaradás – összesen 135 településen, ami 318 ezer 432 fogyasztót érintett.

Az ÁAK tájékoztatása szerint főleg az M1 és M7 autópályák egyes szakaszain, az M1-en Bábolna és Komárom térségében, az M7-esen Polgárdi környékén okozott gondot a rendkívüli időjárás. Ezekben a szakaszokon a látótávolság gyakran 50 m alá csökkent és a szellőkések 60-110 km/h-t is elértek, emellett pedig a hófúvás is megnehezítette a helyzet kezelését. A helyzetet súlyosbította, hogy az ünnep miatt az átlagosnál nagyobb volt a forgalom a pályákon. Lezárásra – több alkalommal és több szakaszon – az M1 és M7 autópályákon került sor:

1. az M7 autópályát március 14-én balesetek miatt a rendőrség irányításával több helyszínen több órára lezárták. A legsúlyosabb helyzet a 71. és 83. km szelvények közötti szakaszon alakult ki, ahol tömeges balesetek történtek, több mint 40 jármű részvételével;
2. az M1 autópályán a 91-99 km szelvények között több tehergépjármű akadott el, melynek következtében az érintett autópálya szakaszt a rendőrség lezárta a forgalom elől. Az alsóbbrendű utak járhatatlansága miatt szintén lezárták az M1 autópálya komáromi csomópontját, amely jelentős torlódást eredményezett az autópályán és végeredményben megbénította annak teljes forgalmát.

A kialakult helyzetre tekintettel március 14-én 22 órától az ORFK teljes pályázarat rendelt el mindkét autópálya teljes hosszára, annak érdekében, hogy a pályán rekedt autósokat kimenthessék, és az autópályáról levezethessék őket. Az autópálya lezárásokat, és a forgalom irányítását a rendőrség végezte. Az ÁAK a lezárásokról – amint értesült róla – folyamatosan tájékoztatta az autósokat, a pályák mentén elhelyezett változó jelzésű táblák segítségével.

Az érintett napokon sok baleset történt. Az ÁAK értesülései szerint az M7, M70 és M1-es autópályán március 14-17 közötti időszakban 51 db baleset történt, amely közül 8 járt személyi sérüléssel. Egy halálos baleset is történt, az M7-es autópálya 71+200 km szelvényénél (a tömeges ütközésben egy szlovén kamion vezetője a helyszínen életét veszítette).

Az MK tájékoztatása szerint az időjárás miatt keletkezett fennakadások elsősorban az ország észak-nyugati és nyugati részben jelentkeztek – különösen Veszprém, Komárom-Esztergom, Győr-Moson-Sopron és Fejér megyében. Az országban közel 150 útszakasz vált járhatatlanná. Emellett a legkritikusabb időszakban közel 50 település volt elzárva, ennek oka a rendkívüli erős szél (helyenként 90-110 km/h) volt, amely nagyon gyorsan az útra hordta a havat, 2-3 m-es hótorlaszokat emelve.

	Elzárt fő- és mellék utak száma	Lezárások száma	Elzárt települések száma
Bács-Kiskun	6	6	-
Baranya	2	2	2
Borsod-Abaúj-Zemplén	7	8	6
Fejér	35	36	15
Győr-Moson-Sopron	33	35	-
Komárom-Esztergom	17	18	9
Pest	11	11	-
Somogy	11	17	14
Szabolcs-Szatmár-Bereg	3	4	-

Tolna	15	22	-
Vas	1	1	-
Veszprém	31	35	25
Zala	12	16	6

Győr-Moson-Sopron megyében a fő gondot az jelentette, hogy 2013. március 14-én délutántól az M1 autópálya 99. km szelvényétől a 118. km szelvényig mindkét pályatest, továbbá a 81. és 82. számú főutak a sorozatos balesetek és a hóátfúvás miatt járhatatlanná váltak. Az észak-nyugati szél miatt a legnagyobb hóakadályok az erre közel merőleges irányultságú útszakaszokon alakultak ki, de a terep adottságától és a szélviszonyoktól függően más irányú útszakaszokon is alakultak ki a közlekedési feltételeket nehezítő hótorlaszok. A kislépföldi területen jellemző volt továbbá, hogy *csak azon útszakaszokon alakultak ki hófúvások, ahol viszonylag széles szabad terület állt rendelkezésre ahhoz, hogy nagy sebességű szél fújjon (szántóföldek, gyepes területek)*. Lényeges körülmény volt, hogy az út egy-egy szakasza bevágásban vagy töltésen fut. Bevágásos szakaszon szintén jelentős vastagságú hóakadályok alakultak ki a viharos szellőkések miatt.

Ugyanebben a megyében a károk felszámolása alatt problémát jelentett az, hogy a mentésre váró tehergépjárművek számos esetben a nem megfelelő műszaki állapotuk miatt akadtak el és képeztek forgalmi akadályokat. További problémának tartja a megyei védelmi bizottság az állampolgári felelősség hiányát, valamint az öngondoskodás nem megfelelő mértékét a számtalan figyelmeztetés ellenére. A kiadott meteorológiai előrejelzéseket figyelmen kívül hagyva ugyanis többen felkészületlenül indultak útnak.

A MÁV tájkoztatása szerint az érintett két napon (március 14-15) összesen 20 vonalon okozott fennakadást a havazás, vagy az erős szél következtében bekövetkezett felsővezeték szakadás.

Az OM tájkoztatása alapján a 2013. március 14-i hóhelyzetben összesen 3 tömeges baleset volt, amelyekhez összesen 39 mentőegység vonult ki. A balesetekben összesen 51 személy sérült meg (ebből 1 volt halálos kimenetelű).

Az *első esetben* az M7-es autópálya 134-es km szelvényénél 11 óra 19 perckor történt karambol, amelyben 7 személy sérült meg (3 fő súlyosan, 4 fő könnyebben). A baleset helyszínére a mentőszolgálat 7 egységgel érkezett (1 db eset kocsival, 3 db mentő gépkocsival, 3 db kiemelt mentőegységgel).

A *második esetben* két személygépkocsi ütközött Szolnok és Tószeg között 21 óra 39 perckor. A mentőszolgálat 3 mentőegységgel vonult a helyszínre (ebből 2 eset kocsival és 1 mentő gépkocsi volt). Az ütközés során 6 fő sérült meg, ebből 3 fő súlyosan, 3 fő pedig könnyebben.

A *harmadik eset* az M7-es autópálya 74-es km szelvényénél történt Polgárdi irányába. A balesetben több autó és kamion ütközött (összesen 48 autó és egy kamion). Az egységek 13 óra 14 perckor történt balesethez 29 egységgel vonultak fel (17 kocsival Veszprém megyéből, 2 kocsival Somogy megyéből, 10 db pedig Fejér megyéből). A kivonult gépjárművekből 2 db kárhely parancsnoki, 1 db TBE kocsival, 1 db MOK, KIM, ROKO kocsival, és mentő gépkocsikkal. Az eset során 38 személy sérült meg, ebből egy fő meghalt, 16 fő súlyosan, 21 pedig könnyebben megsérült.

A rendkívüli hóhelyzettel kapcsolatosan személyi sérülés vagy haláleset 3 régióban, összesen 9 megyében történt. A Közép-dunántúli Regionális Mentőszervezet 4 közúti balesethez vonult ki, ezek során 44 személyi sérülés történt. A Nyugat-dunántúli Regionális Mentőszervezet a kivonult esetek során 67 személyi sérülést regisztrált, ebből 2 fő autóbalesetben, 2 fő kihülés miatt, 5 fő közúti balesetben halt meg. A Dél-dunántúli Regionális Mentőszervezet által ellátott

esetekben 67 fő sérült meg, ebből 7 fő autóbalesetben, 2 fő pedig kihülés miatt vesztette életét.

#### *4. A kialakult helyzettel összefüggő lakossági panaszok*

A 2013. március 14-15-én leesett hó mennyiség okozta fennakadásokhoz kapcsolódóan számos panasz is érkezett a hivatalomhoz. A panaszok nagy része az M1-es autópályán történt elakadás körülményeiről számolt be, de érintették a közutak, illetve a közlekedési közszolgáltatók működését, valamint a hatékony hatósági fellépés és a *kellő súlyú* felhívás, tájékoztatás, *megelőző* jégmentesítés, útlezárás, kamionstop hiányát.

##### *4.1. Tájékoztatás hiányosságára és az információhiányra irányuló panaszok*

A panaszosok nagy része arról számolt be, hogy az utazásukat megelőzően hiába próbáltak tájékozódni az útviszonyokról, nem találtak adekvát információt. Az időjárásra vonatkozó adatok nem voltak „elrettentőek”, több panaszos a hosszú tél folyamán számtalanszor utazott autóval, pl. a napi munkába járás miatt naponta megtette az utat és március 14-én sem döntött úgy pusztán az időjárási információk alapján, hogy nem szabadna autóba ülnie. A média által „elcsépel” szóhasználat önmagában nem volt elegendő ahhoz, hogy a panaszosok ne üljenek autóba, ehhez egy valóban mindenki által komolyan veendő bejelentés lett volna szükséges.

A panaszokból az állapítható meg, hogy az autósok nem felelőtlenül, tájékozódás nélkül indultak útnak, sőt többen utazásuk közben is szerettek volna alternatív útvonalat választani, vagy megszakítani az útjukat, de erről sem tudtak megfelelő információt szerezni. Az ÚTINFORM és az ÁAK honlapja, az MTI, illetve a közszolgálati hírek szinte egyáltalán nem tartalmaztak megfelelő információt sem március 14-én, sem a további napokon. (Megemlítendő ugyanakkor, hogy pl. a Győr Plusz Rádió tevékenységét kiemelte több panaszos is.)

Az M7-es autópályán történt elakadásról szintén számos panasz érkezett (2260/2013., 2308/2013., 2496/2013.), melyekben főként az információhiányt sérelmezték a bajba jutottak.

Külön kiemelő, hogy több olyan panaszt terjesztettek elő, melyben március 16-án, tehát a hóesést követő 2. napon Budapest irányába haladva 6-7 órára elakadtak az autópályán, holott az utazást megelőzően, illetve közben a hírekben is az hangzott el, hogy járható az út (pl. AJB 2162/2013., AJB 2166/2013, AJB 2168/2013, AJB 2282/2013. számú ügyek).

##### *4.2. A hatóságok (közszolgáltatók) tevékenységével összefüggő panaszok*

A beérkezett panaszokban szinte egyöntetűen megjelentek a hatóságok (közszolgáltatók) tevékenységét kifogásoló elemek. Több panaszos megjegyezte, hogy az érintett napokon nem találkoztak hókotrókkal az utakon – nem sózták előre, illetve időben az azokat. (pl. AJB 2253/2013. ügy). További problémaként jelent meg, hogy a beadványozók véleménye szerint a rendőrök nem voltak elérhetőek, és ha találkoztak is rendőrrel, azok nem tudtak segíteni, sőt rossz irányba irányították őket (pl. AJB 2117/2013.). Általános észrevételként jelent meg, hogy a panaszosok nem tudtak telefonálni, segítséget hívni (AJB 2153/2013.), valamint az is, hogy nem rendeltek el kamionstopot, ami miatt a nagy járművek keresztbe fordulva elakadást okoztak, (AJB 2116/2013.) Többen kifogásolták, hogy nem zárták le időben az autópályát, ezért egy idő után, újabb és újabb gépjármű került bajba, gyermekekkel, idősekkel, beteg utasokkal. (pl. AJB 2112/2013.) Volt olyan panaszos is, aki arra panaszkodott, hogy nem vágták át az autópályák mentén az elválasztó korlátot, így nem tudtak visszafordulni az ellenkező irányba (kérdésként fogalmazták meg, hogy vajon kinek a döntési kompetenciájába tartozik ez – AJB 2127/2013.). A panaszosok egy része kiemelte a terelő utak hiányát (AJB 2160/2013) és az átfogóbb, katasztrófát megelőzni segítő *véderdők* és hófogó kerítések hiányát (pl. AJB 2158/2013.) Megjelentek a

panaszok között az autópályadíj fizetés anomáliái is (pl. miért engedte az elektronikus rendszer a matrica megvásárlását, amikor már ingyenes volt, vissza tudja-e majd kérni (AJB 2119/2013., AJB 2340/2013.)) Többben panaszolták a túl hosszú áramkimaradást, valamint a földkábelek kialakításának hiányát is (AJB 2123/2013., AJB 2254/2013.).

#### *4.3. Közszolgáltatók (MÁV, Volán)*

Számos olyan panasz érkezett, melyek elsődlegesen a vonatközlekedést, másodlagosan a buszközlekedést érintették (ügyszámok: AJB 2110/2013., AJB 2142/2013., AJB 2143/2013., AJB 2145/2013., AJB 2156/2013., AJB 2157/2013., AJB 2161/2013., AJB 2164/2013., AJB 2165/2013., AJB 2167/2013., AJB 2278/2013., AJB 2279/2013., AJB 2342/2013.). A vasúti személyszállítás kapcsán legtöbbször szintén az információhiányt kifogásolták. Többben sérelmezték a jelentős késéseket és az órákig tartó várakozásokat. Néhány panaszos a kalauzok udvariasságát is kifogásolta (pl.: AJB 2145/2013., AJB 2165/2013.). Néhányan beszámoltak arról is, hogy pályaudvarokon nem kaptak semmilyen érdemi felvilágosítást a MÁV-tól (pl.: AJB 2110/2013.). Egy másik – Miskolcra utazó – panaszos pedig a jelentős késés és tájékoztatás hiánya mellett a várók fűtetlenségét is megemlítette (AJB 2142/2013.).

A Békéscsabára induló vonatjáratok elakadásával összefüggésben is érkezett beadvány. Az egyik járat Mezőtúrnál, a másik járat Szolnokon várakozott. A beadványozók sérelmezték, hogy semmilyen információt nem kaptak a helyzetről és a további lehetőségekről, ezért az álló szerelvényt nem merték elhagyni, hogy élelmet szerezzenek. Vízet is csupán egyszer osztottak az utasoknak, a diszpécserszolgálattól pedig nem kaptak tájékoztatást. (AJB 2157/2013., AJB 2167/2013.).

A debreceni vonalról is érkezett néhány panasz. A Budapestről induló IC járat Szolnok, majd Kisújszállás környékén akadt el, Debrecenbe 13 óra után érkezett meg a szerelvény. Az egyik panasz szerint a MÁV már akkor indította el a vonatot, amikor tudomásuk volt arról, hogy a felsővezeték szakadása miatt nem tud közlekedni. A várakozás ideje alatt az utasok élelmet, vizet nem kaptak. Az órákig tartó vesztegelés során semmilyen információt nem nyújtottak a kiszolgáltatók helyzetben lévők számára. Az utasok között természetesen voltak gyermekek és várandós kismamák, valamint idősek is. Többben állva, vagy a földön fekvéssel töltötték az éjszakát. Ebben a rendkívüli helyzetben a panaszosok szerint elvárható lett volna, hogy a MÁV megfelelő tájékoztatást adjon az utazóközönség számára.

Néhány panaszos azt is kifogásolta, hogy szeretne volna visszaváltani a felhasznált vagy fel nem használt jegyét, a rendkívüli helyzetre tekintettel, de ez nem sikerült, sőt a MÁV igazolást sem adott a számukra. (AJB 2142/2013., AJB 2143/2013., AJB 2167/2013., AJB 2279/2013.). A jegyek visszaváltására vonatkozóan olyan észrevétel is megjelent, hogy a panaszos a kártérítési igényét azért nem tudja érvényesíteni, mert nem tud csatolni eredeti menetjegyet (AJB 2161/2013., AJB 2279/2013., AJB 2342/2013.). A Nyíregyháza felé közlekedő vonat elakadásáról és jelentős késéseiről is számos panasz érkezett. Az egyik érintett személy hozzátartozója azt jelezte, hogy ő kért telefonon segítséget a katasztrófavédelmi igazgatóságtól a már több mint 10 órája vonaton lévő utasok segítése érdekében, és csak ezt követően indítottak mentesítő buszokat az elakadtakért (AJB 2278/2013.).

Néhány panaszos azt is felvetette, hogy ha az állampolgároknak tudniuk kellett volna, hogy nem lehet a közutakon közlekedni, akkor a MÁV és a VOLÁN járatai miatt közlekedtek, miért indul(hat)tak el. Az állampolgárok nem kaptak tájékoztatást a problémákról, a „felelőtlen” autósokkal ellentétben a tömegközlekedést használók joggal bízhattak a közszolgáltatók reális kockázatértékelésében. (AJB 2156/2013., AJB 2164/2013.).

#### 4.4. A Hivatásos Tűzoltók Független Szakszervezetének észrevételei (AJB 2496/2013)

A hivatalomnak megküldött észrevételek elsősorban a döntési kompetenciák hiányát emelték ki, ugyanis a mentés során a vezetés részéről ellentétes utasításokat kaptak. Emellett kiemelték a hiányos felszerelések, valamint a riasztási rendszer hibáit. A 112-es segélyhívószám működési elégtelenségeire is számos észrevétel hívta fel a figyelmem. Problémaként jelölték meg, hogy az *önkénteseként közreműködők több esetben* munkavégzés nélkül tértek vissza – teljes szervezetlenségre, információhiányra panaszkodva.

#### 5. Lakosság felkészítés, lakosság riasztás

A kialakult helyzet kezelésével összefüggésben mindenekelőtt fontos kiemelni, hogy a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló [http://jogszabalykereso.mhk.hu/cgi\\_bin/njt\\_doc.cgi?docid=140504.568002](http://jogszabalykereso.mhk.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140504.568002) 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Katv.) szerinti katasztrófavédelmi helyzetre történő lakosságfelkészítést és lakosság riasztást a kötelezett szervek, hogyan valósítják meg.

A BM közös jelentésben megjelent, hogy e kötelezettségét az állam az OKF-n keresztül látja el. Az OKF a lakosság felkészítését az alábbi eszközökkel törekszik biztosítani:

1. *Pedagógus továbbképzés:* A közoktatásban résztvevők (pedagógusok, diákok) felkészítése korosztálytól függően alakul. Ennek célja növelni a katasztrófavédelemben cselekvőképes és együttműködő személyek számát annak érdekében, hogy magasabb védelmi szintet lehessen elérni rövidebb idő alatt, valamint biztosítani lehessen a szükséges alapvető ismereteket elsajátítását. 2007. július 9-én az OKF 5 évre szóló képzési programra kapott alapítási engedélyt, amely a tűz és polgári védelem, elsősegélynyújtás és pánikkerülés, katasztrófavédelmi prevenciók program, valamint veszélyhelyzeti ismeretek elsajátítására irányul.

2. *Gyermek és ifjúsági felkészítés:* Ez a felkészítés a tanórákon és az azokon kívüli foglalkozásokon valósul meg. Mindezt a Nemzeti Alaptantervben definiált biztonságkultúra (pl. veszélyeztető tényezők felismerése, egyén felelőssége a veszélyhelyzetek kialakításában, megelőzés, beavatkozás) fogalma határozza meg. Emellett a fiatalok felkészítéséhez hozzájárulnak az OKF által szervezett (önkéntes), évente megrendezendő, és felmenő rendszerű Katasztrófavédelmi Ifjúsági Versenyek (7-8., és 9-10 osztály részére). Továbbá 3-14 éves korosztályok részére kiadványok is terjesztésre kerülnek.

3. *Lakosság felkészítés:* Főként a katasztrófavédelmi szerv közösségi rendezvényein, települési hagyományokhoz kapcsolható eseményeken történő megjelenése útján kerülnek biztosításra. A kiemelten veszélyes környezetben élők részére (pl. Paksi Atomerőmű és környéke), a veszélyes tevékenységet folytató létesítmények és a területileg illetékes katasztrófavédelmi igazgatóságok a lakosságfelkészítés aktív és passzív módszereinek alkalmazásával, külön jogszabály és eljárási rend alapján biztosítják a megfelelő szintű felkészítést.

4. *A lakosság riasztása:* A Katv. végrehajtási rendelete alapján a lakosság katasztrófavédelmi helyzet és veszélyhelyzet esetén történő riasztása szöveges közléssel és szirénajelekkel történik. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatósággal kialakított együttműködés alapján a médiaszolgáltatók kötelezően vagy önkéntes vállalásuk alapján bevonhatóak a lakosság riasztás folyamatába. A hiteles, gyors és pontos tájékoztatás érdekében a szolgáltatók kizárólag a hivatásos katasztrófavédelmi szerv által kiadott tartalmú információkat közölhetik. A riasztás során az esemény bekövetkezésének valószínűségét, helyét, a veszélyeztetett lakosságot és a követendő magatartást kell közölni. A települések a katasztrófavédelmi osztályba sorolásával, és

az ahhoz megállapított elégséges védelmi szinttel, valamint a veszély elhárítási tervben meghatározott helyi riasztási és veszélyhelyzeti tájékoztatással összhangban a polgármester gondoskodik a lakosság felkészítéséről. A csak az egyes területeken jelentkező veszélyhelyzetek előrejelzése érdekében az OKF az OMSZ-szel együttműködve létrehozta a *kistérségi riasztó rendszert* és turisták által gyakran látogatott helyeken a *viharjelző rendszer* (Balaton, Fertő-tó, Velencei-tó, Tisza-tó).

5. *A lakosság veszélyhelyzeti tájékoztatása:* A riasztást követően törekedni kell a folyamatos információ biztosítására, a lakosság megfelelő tájékoztatására (a túlélési esélyeket növelő információk biztosítása). A tájékoztatás a bekövetkezett eseményre, védekezés folyamatára, a lakosságvédelmi intézkedésekre, az elrendelt korlátozásokra és az irányadó magatartási szabályokra irányul, és tartalmazza a további tájékoztatói lehetőségeket. A riasztással és a veszélyhelyzeti tájékoztatással kapcsolatos alapvető információk a kommunikációs gyakorlatok útján sajátíthatóak el. Ilyen gyakorlatok voltak 2011. május 18-án, valamint 2011. november 21-én. E kettő olyan nagyszabású volt, amelybe a magyarországi televíziókat és rádiókat is bevonták. A gyakorlat célja, hogy a lakosság széles körben megismerje azon módszereket, amelyek valós esetben rendelkezésre állnak. Az őszi gyakorlat során tartott közszolgálati és kereskedelmi médiaszolgáltatók részvételével lezajlott gyakorlat alapján az OKF szerint kijelenthető, hogy a 4 év feletti lakosság 51%-hoz azaz mintegy 4-9 millió emberhez eljutott a riasztás. A BM közös jelentés szerint megállapítható, hogy ezek alapján a lakosság 50%-a rendelkezik a követendő magatartásokhoz szükséges információkkal (és ez fokozatosan növelhető).

A megyei védelmi bizottságok a *lakosságfelkészítésre* vonatkozó feladataikat a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságokon és a helyi védelmi bizottságokon keresztül valósítják meg a Katv-ben és annak végrehajtási rendeletében foglaltak szerint. A felkészítés célját a katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól szóló 62/2011. (XII.29.) BM rendelet 67. §-a határozza meg: „*A lakosság felkészítésének fő célkitűzése a helyben jellemző veszélyeztető hatások, és a veszély esetén, illetve riasztáskor követendő magatartási szabályok lehető leg szélesebb körben történő megismertetése.*”

A megyei védelmi bizottságoktól kapott tájékoztatók szerint a lakosság aktív és passzív *felkészítési* módszereit egyaránt alkalmazták. A megyék lakosságtájékoztatási programokat szerveztek, az írott és elektronikus megyei médián keresztül informálták a lakosságot. Elsődlegesen honlapjaikon, és a médián keresztül tájékoztatják a lakosságot az időjárási viszonyok során jelentkező veszélyekre, és az alkalmazandó szabályokra, teendőkre. Számos megyében települési rendezvényeken vettek részt a katasztrófavédelem munkatársai (falunapok, lakossági fórumok stb.), ezen kívül a kirendeltségek nyílt napokat is tartottak.

Kiemelendő a pedagógus és ifjúságfelkészítés, és a korosztályi sajátosságoknak megfelelő képzések tartása. Az iskolákban előadásokon ismerkedhetnek meg a tanulók a katasztrófavédelmi, tűz- és polgári védelmi tevékenységekkel. Borsod-Abaúj-Zemplén megyében pl. katasztrófavédelmi ifjúsági verseny megrendezésére is sor került, korszerű formában, interneten keresztül interaktív keretek között. 2013-ban a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Védelmi Bizottság 3000 példányban naptárt juttatott el a lakosság részére, melyek hónapra lebontva tartalmazzák az időszakra vonatkozó veszélyeket és a szükséges teendőket.

A Győr-Moson-Sopron megyéből kapott tájékoztató szerint a megyei védelmi bizottság és helyi védelmi bizottságok, továbbá a védelmi igazgatásban résztvevő személyek felkészítése különböző fórumok keretében (pl.: megyei védelmi bizottsági ülés, célzott felkészítés) zajlik. Emellett elvégezték a polgármesterek felkészítését is a megváltozott katasztrófavédelmi jogi



szabályozásból adódó feladatokra. Külön célcsoportként oktatták a köznevelésben résztvevőket. Ezen túl a speciálisan veszélyeztetett környezetben élők, és fogyatékkal élő személyek felkészítését is elvégezték.

A lakosságriasztást a megyei védelmi bizottságok elsődlegesen a médián keresztül, közérdekű közlemények közzétételével, ezen túl lakossági riasztó eszközökkel (pl. motoros sziréna), Hörman-Rema lakossági riasztó tájékoztató eszközök (Fejér megye) útján biztosítják. Emellett a helyben rendelkezésre álló egyéb eszközöket is használják, így pl. a rendvédelmi szervek, magánszemélyek élőbeszéd sugárzására alkalmas eszközei, és kézi kihangosító készülékek, valamint helyben szokásos egyéb módok.

*Komárom-Esztergom* megyében a megyei Védelmi Bizottság elnökének intézkedésére a megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság Főügyelete a piros meteorológiai riasztás elrendelésekor SMS üzenetben értesítette az érintett meteorológiai kistérségek polgármestereit. A polgármesterek a helyben szokásos módon tájékoztatták a lakosságot. Zala megyében a március 14-i közlemények mellett *iparbiztonsági felhívást* tettek közzé a honlapon a veszélyes áruszállítással foglalkozó vállalkozások, és az e küszöbérték alatti üzemek/veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemek részére a kialakult és a várható további időjárási helyzettel, a szükséges teendőkkel kapcsolatban. 2013. március 14-15-16-án a Zala megyei Védelmi Bizottság egyaránt új oldalt nyitott a szervezeti hírek rovatban, ahol kronológiai sorrendben adott ki tájékoztatást a lakosság számára az időjárási helyzet alakulásáról, az utak járhatóságáról, a közlekedés elől elzárt, vagy csak nagyon nehezen járható utakról. Az útszakaszok, települések, településrészek nevét is feltüntették, továbbá ezen felül a lakosságot is tájékoztatták a megnyitott melegedő helyek hollétéről. A web oldal beavatkozások rovatban minden olyan beavatkozást valós időben megjelenített, amely éppen folyamatban volt, helyszín, időpont, bekövetkezett esemény megjelölésével, kitérve arra, hogy az esemény milyen problémát okoz, és milyen erőket, eszközöket mozgósított ennek felszámolására. Győr-Moson-Sopron megyében a lakosság riaszthatóságának biztosítása érdekében havonta nyolc településen végzi a megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság a települési lakossági riasztó eszközök hangos szirénapróbáját.

Az érintett napokon a lakosság tájékoztatását szolgálták az index.hu, valamint az origo.hu weboldalakon közzétett információk (az index.hu honlapon a percről-percre rovatban több száz bejegyzést tett közzé a szerkesztőség, elsősorban az időjárási helyzetben érintett személyek beszámolóit alapján). A médiaszolgáltatók az OKF felhívásait rendszeresen közzétették. A Kossuth rádióban március 14-én 15 óra 32 perckor a következő hangzott el (rövidítve): „*A BM a kialakult időjárási és útviszonyok miatt arra kér mindenkit, hogy aki teheti ne induljon útnak autóval, akinek mégis halaszthatatlan útja van, készüljön fel teli tankkal, takaróval, enni és innivalóval*”.

#### *6. A helyzet kezelése érdekében megtett intézkedések*

A BM közös jelentés kiemelni, hogy az OKF 2013. március 14-én 13 óra 30 perctől megerősítette a Központi Főügyeletét, 13 órakor pedig az ügyeletek tehermentesítésére és az irányítás koordinálására mind a központi, mind a területi szinten felálltak az Operatív Törzsek. Utóbbiban jelen voltak mindazon szervek képviselői, akiknek a kialakult helyzet kezelésében részt kellett venniük.

Az elsődleges intézkedések során felvették a kapcsolatot az OM-el, az MK ügyeletével, a megyei rendőr-főkapitányságokkal, valamint az OMSZ-el. Az ORFK rendészeti igazgatója 2013. március 14-én 13 órakor rendelte el az ORFK Országos Törzs működését, ezzel egyidejűleg a megyei (fővárosi) rendőr-kapitányságok ügyeleteit és részleges csapatoktatási törzseit telefonon utasította az óránkénti jelentéstételre (ez az elzárt településekre, lezárt utakra, balesetekre, elakadt

és kimentett autókra, a mentésben résztvevő rendőri erőkre és polgárőrökre, az áramszünetre stb. terjedően). Az első jelentést 14 óra 30 perckor tették meg.

Az első riasztáshoz kapcsolódó óvintézkedéseket az OKF 15 óra 11 perckor adta ki. 15 óra 31 perckor az Országos Polgári Védelmi Főfelügyelő értesítette a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok (Komárom-Esztergom, Fejér, Veszprém, Somogy és Zala) igazgatóit, hogy

1. azonnal intézkedjenek a lakosság tájékoztatásáról, ami szerint senki ne induljon útnak;
2. hívják össze a megyei védelmi bizottságok operatív törzsét és az érintett helyi védelmi bizottságokat;
3. a rendőrséggel rendszeresen egyeztessenek az utak forgalmáról és a korlátozásokról.

19 óra 13 perckor az OKF az alábbi intézkedéseket rendelte el a megyei védelmi bizottságokon keresztül:

1. áramkimaradás esetén mérjék fel a helyi védelmi bizottságokon keresztül, hogy hány háztartás maradt fűtés nélkül, ami miatt ideiglenes elhelyezést kell számukra biztosítani;
2. szervezzék meg az ideiglenes elhelyezést;
3. kezdeményezzék a megyei rendőr-kapitánynál a fokozott rendőri jelenlét biztosítását;
4. biztosítsák a vízmű által a megfelelő vízellátást;
5. a március 15-ei rendezvényeket megtartását értékeljék át.

Az országos rendőr-főkapitány március 14-én 21 óra 30 perckor elrendelte az M1 és M7 autópályák teljes hazai szakaszának kiürítését (erről 21 óra 52 perckor értesítették az érintett megyék katasztrófavédelmi igazgatóit). Azt kérte továbbá a megyei védelmi bizottságok operatív törzseitől, hogy az utakon rekedtek elhelyezéséről, a mentésről, melegedőkről folyamatosan adjon jelentést.

Március 15-én hajnalban az OKF a Győr-Moson-Sopron és a Komárom-Esztergom megyei katasztrófavédelmi igazgatókat arra szólította fel, hogy haladéktalanul intézkedjen az úton rekedtek ivóvízzel történő ellátásáról, az üzemanyag-utánpótlás megszervezéséről, valamint az úton rekedtek megfelelő információval történő ellátásáról.

A megyei műveletirányítási ügyeletek a katasztrófavédelem tűzoltó egységeit folyamatosan riasztották a bekövetkezett belesetekhez, árokba csúszásokhoz, elakadt kamionokhoz, buszok mentéséhez.

(Március 14-én 4 megye, 15-én 8 megye Operatív Törzse működött. Március 15-én 35 település helyi védelmi bizottsága tartott rendkívüli ülést a helyzettel kapcsolatban. Március 16-án 3 megye operatív törzse működött részlegesen és 6 helyi védelmi bizottság ülésezett. Március 18-án csak Szabolcs-Szatmár-Bereg megye operatív törzse működött 10 fővel, és Ibrány helyi védelmi bizottsága tartott ülést az áramkimaradás miatt. Március 19-én é 20-án ugyancsak Szabolcs-Szatmár-Bereg megye operatív törzse működött 9 fővel az áramkimaradások miatt.)

A szolgálatban lévő hivatásos tűzoltókon kívül további 400 főt kellett berendelni a feladat ellátásához. 2013. március 14-én éjfélig 777 műszaki mentést végzett el 1500 hivatásos, és közel 400 önkormányzati, valamint önkéntes tűzoltó. 2013. március 15-én ismét 700 alkalommal került sor műszaki mentésre, és március 16-án is nagy erővel dolgozott az OKF – ezen a napon azonban már csak kézi erővel. Az Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt. és a COLAS Hungária Zrt. is biztosított célgépeket a helyzet-kezeléshez.

Március 17-én a HUNOR mentőszervezet a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei áramkimaradások elhárítására 70 fővel vonult fel. Az OKF által elrendelt mozgósításnak

köszönhetően a mentőszervezet 50 fős csapata március 17-én délután indult útnak Nyíregyházára, majd ott további 20 fővel egészült ki (feladatuk az áramkimaradások helyreállításában való közreműködés volt). A mentőszervezet megfelelő felszereléseket (teherautó, vágóeszközök, védőruházatot, fűthető sátrat), valamint megfelelő élelmet, orvost és pszichológust vitt magával. A csapat megyei operatív törzsbe delegált tagján keresztül folyamatosan tartotta a kapcsolatot a társszervekkel, a honvédséggel, valamint az áramszolgáltatóval. A megyében a mentés segítette továbbá a Pilis Mentőcsoport is, akik speciális eszközökkel segítették a mentést. A HUNOR mentőszervezet március 19-én 9 óráig segédkezett az áramszolgáltatás helyreállításában, majd a március 22-én kialakuló újbóli rossz időjárás miatt ismét útnak indultak – a mentést ebben az esetben egészen március 24-éig végezték. A rendőrség részéről a mentésben 9660 rendőr vett részt.

Győr-Moson-Sopron megyében a mentések során elsődlegesen a *speciális tűzoltótechnikát* (pl. gyorsbeavatkozó, különleges tehergépjárműveket, műszaki konténerszállítót, regionális mentőbázis darut) és a tűzoltó gépjárművekben található *speciális felszereléseket, eszközöket* (pl. csörlő, benzinmotoros roncsdaraboló stb.) vetettek be. Március 15-én a kialakult hőtörzslaszok, útzárak miatt szükségessé vált a Magyar Honvédség helyi erőinek igénybevétele, és a helyzet kezelésére alkalmas katonai eszközök bevetése: a *12. Arrabona Légvédelmi Rakétaezred* biztosított egy lánctalpas PTSZ-t, egy kamionmentőt, egy tolólapos tehergépjárművet valamint két tehergépjárművet.

	03.14. 16 óra	03.15. éjféli	03.15. 6 óra	03.15. 12 óra	03.15. 18 óra	03.16. éjféli	03.16. 8 óra	03.16. 11 óra	03.16. 16 óra	03.16. 17 óra	03.16. 22 óra
Elzárt települések száma	14	40	68	71	56	48	38	31	5	0	0
Elzárt településen élők száma	12680	38519	71692	78220	51599	44748	31338	29314	2292	0	0
Járhatatlan utak száma	38	68	92	120	103	80	68	57	29	26	5
Járhatatlan útszakaszok száma	50	101	97	93	101	65	55	43	27	28	15
Feladatellátásba bevont személyek száma	1157	1654	2015	3117	3633	3972	4169	4967	5222	6637	9660
Technikai eszközök száma	410	594	754	1128	1211	1425	1524	1570	2555	3005	3499
Áramszolgáltatási zavarban érintett települések száma	26	89	135	126	112	97	102	93	74	74	75
Áramkimaradásokkal érintettek száma	259982	308686	318432	289779	280654	255223	269724	248452	178793	192526	183609
Kimentettek száma	430	3722	8472	13419	13862	14378	14414	14472	14537	14742	14742
Kimentett gépjárművek száma	85	702	1543	3405	3407	3603	3668	3720	3914	3951	4144

- Március 14-én összesen 215 baleset történt, ebből 4 halálos, 15 súlyos, 44 könnyű, összesen 200 anyagi kár;
- március 15-én összesen 143 baleset történt, ebből 0 halálos, 4 súlyos, 11 könnyű, összesen 86anyagi kár;
- március 16-án összesen 262 baleset történt, ebből 0 halálos, 9 súlyos, 19 könnyű, összesen 162 anyagi kár.

A feladatok ellátásában jelentős erővel vett részt a Készenléti Rendőrség (a továbbiakban: KR) és a Terror Elhárítási Központ (a továbbiakban TEK) is. A KR részéről március 14-én 16 órától – 24 óráig a feladatok végrehajtására összesen 5+156 főt és 38 db

gépjárművet vezényeltek ki Fejér, Somogy és Pest megye területére, március 15-én pedig a Pest, Fejér, Komárom-Esztergom, Somogy, Tolna és Borsod-Abaúj-Zemplén megye területén 24+532 fő és 83 szolgálati jármű teljesített szolgálatot. A TEK március 15-én 8 óra 30 perctől – a belügyminiszterrel való telefonos egyeztetést követően – 1+25 fővel, 14 db négykerék-meghajtású szolgálati gépjárművel, 2 db BTR 80 típusú összkerék-meghajtású harci járművel, valamint 1 db hókével felszerelt tehergépjárművel vett részt a mentési munkálatokban – az M1-es autópálya kritikus szakaszain. A TEK munkatársai elsősorban élet- és vagyonmentési, továbbá műszaki mentési tevékenységet végeztek, valamint a bajba jutott emberek élelmiszerrel és üzemanyaggal történő ellátását biztosították.

A mentés során összes igénybevett gépjárműből 22% terepjáró, 14% terepjáró képességű szolgálati jármű volt. Március 15-én a KR a rendőri feladatok támogatására 1 db BTR-80 szállító harcjárművet, 1 db KRAZ típusú tehergépjárművet, és 1 db MI-2 típusú helikoptert bocsátott rendelkezésre – ezek az M1 Fejér és Komárom-Esztergom területén kerültek bevetésre. Március 16-án 1 db kamerával felszerelt Mercedes típusú mozgó vezetési pontot vontak be.

Az országban az első segélykérést követően – az OKF-hez befutott jelentések alapján – azonnal megkezdődött a mentés. A hivatásos tűzoltók készenléti állománya 2 perces riasztási normaidővel dolgozik, így azonnal a bajbajutottak segítségére tudtak lenni. A tömeges jelzéseket követően a megyei műveletirányítók a legmagasabb riasztási fokozatot rendelték el. Ezután a tűzoltók haladéktalanul a helyszínre érkeztek és megfeszített erővel, megállás nélkül végezték az életmentést és a műszaki mentést.

A beavatkozó hivatásos és önkéntes egységek az M1 autópálya győri és tatabányai szakaszán műszaki átjárókat nyitottak (a betonelemek eltávolításával, illetve a szalagkorlát átvágásával). Ezzel 14 helyen biztosítottak visszafordulási lehetőséget. A visszafordulás előtt azonban egyesével kellett ellenőrizni a szemközti sáv fogalmát, és amennyiben az nem volt biztosítva úgy gondoskodni kellett az útszakasz akadálymentesítéséről (ami viszont időigényes volt). A tűzoltók összesen 1692 esetben avatkoztak be.

Az úton rekedtek ellátása érdekében az érintett megyékben 227 melegedő szálláshelyet alakítottak ki, ahol több mint 10 ezer embert helyeztek el. Ellátásukról a katasztrófavédelem – a Magyar Vöröskereszt és a Máltai Szeretetszolgálat segítségével – takaróval, élelemmel és itallal gondoskodott. Azon utasok, akik nem hagyták el a járművüket 40 melegedő buszban melegedhettek fel. Az üzemanyag utánpótlás szintén megoldott volt. A KR saját benzinkútjáról 1343 liter benzint és 1398 liter gázolajat készített elő, és szállított ki a helyszínre, amelyből 119 liter benzint és 1088 liter gázolajat osztottak ki a lakosság részére. Az utakon rekedtek védelme érdekében fűtött közösségi épületeket nyitottak meg, ahol az étkezést és a szállást biztosítani tudták. Melegedő helyekként Borsod-Abaúj-Zemplén megyében 1 db mozgó-vasúti kocsit, Fejér megyében az ALBA VOLÁN Zrt. szabadon lévő buszait is alkalmazták. Több megyében a kamionoknak várakozó helyeket jelöltek ki. Győr-Moson-Sopron megyében a megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság kinyitatta a győri Tesco áruházat, a megyei Katasztrófavédelmi Igazgatósággal kötött szerződésnek megfelelően a szükséges alapanyagok beszerzése véget. Az alapanyagokból 292 családi csomagot és 822 egyéni csomagot készítettek. Azon személyeket, akik nem kívánták gépjárműveiket elhagyni, visszatérő jellel ellenőrizték a szolgálatban lévő rendőrök. A mentést folyamatosan figyelemmel kísérték, ahol szükséges volt (pl. cukorbeteg személynek elfogyott az inzulinja; 2013. március 15-én esti órákban egy elakadt görög honosságú buszból 22 kiskorút helyeztek el a Területi Gyermekvédelmi Szolgálatnál) intézkedtek. A rendőrség az utakon rekedt külföldi állampolgárok esetében tolmácsok igénybevételével segítette az utazók tájékoztatását. Tolna megyében a MÁV forgalom irányításán keresztül kezdeményezték vonatszerelvények megállását a menetrendtől eltérően, bizonyos állomásokon a

településen maradt lakosok elszállítására – ennek érdekében arról is egyeztettek a MÁV-val, hogy a településeken rekedt állampolgárok költségtérítési díj megfizetése nélkül juthassanak el az otthonaikba.

Az ORFK a mentés kapcsán utasította a helyi rendőrségeket, hogy az őrizetlenül hagyott járművek és melegedő helyek vagyonbiztonságáról gondoskodjon, és fokozott járőrözést folytasson azon településeken ahol nincs áramszolgáltatás. Az OKF, a rendőrség, a honvédség, a polgárőrség, a KR, az ÁAK és az MK a karitatív szervezetekkel már az érintett napokat megelőzően összehangoltan működött.

Minden megyében folyamatosan működtek a védelmi bizottságok és azok operatív törzsei. Emellett a települések polgári védelmi törzsei állandó készenlétségben voltak. A rendőrség országos törzsének vezetője utasítást adott a megyei rendőr-kapitányságoknak is törzsei működtetésére valamint az ügyeletek megerősítésére.

A hivatásos tűzoltók mellett bekapcsolódtak a mentésbe az önkormányzati és létesítményi tűzoltóságok, valamint az önkéntes tűzoltó egyesületek is. A KR állományából 50 főt 6 db terepjáró kisbusszal együtt átirányítottak az M1-es autópálya Komárom-Esztergom megyei szakaszára.

A mentésben összesen 4303 hivatásos, 927 önkormányzati és 270 önkéntes tűzoltó vett részt 274 eszközzel. Ezen kívül a rendőrség és honvédség állománya is nagy erővel dolgozott a helyzet-kezelésében. A 3 nap alatt összesen 30 ezer hivatásos személy végzett mentési tevékenységet.

Mindezek mellett a mentésben a közlekedési és energiaszolgáltató munkatársai, a közigazgatási szervek, a polgárőrség, a karitatív szervek, és a lakosság is közreműködött – összesen 6500 fő.

A mentés során a rendőrség (beleértve a KR és a TEK állományát is) felszerelése és ruházata igazodott a jogszabályi előírásokhoz. Ugyanakkor a rendőrség alapfeladatai körébe nem tartozik bele a hóakadályok megszüntetése, így ebből következően nem indokolt ehhez szükséges eszközökkel rendelkeznie. A kialakult helyzetben azonban a rendőrség nem szorítkozott(hatott) az alapfeladatainak ellátására, és az állomány valamennyi tagja igyekezett minden lehetséges eszközzel felszámolni a kialakult fennakadásokat. A rendőrség vezetése arra törekedett, hogy az állomány minden tagja rendelkezzen a megfelelő eszközökkel. A KR állománya részére megfelelő mennyiségű eszköz állt rendelkezésére (200 db gyalogsági ásó, 100 db ásólapát, 240 hólapát), ezért a KR nem használt más eszközt a mentéshez.

A BM irányítása alatt álló szervek egyenruha ellátása a jogszabályoknak (a különleges foglalkoztatási állomány ruházati-, fegyverzeti-, kényszerítőeszköz és világítástechnikai felszereléséről szóló 71/2011. (XII.31.) BM rendelet) megfelelően a téli körülményekhez igazodva történt. A hivatásos állomány ezen kívül rendelkezett 2 napra elegendő „riadócsomaggal” (élelemmel). Ezek mellett egyéb védőfelszerelés irányi igény nem merült fel. A szolgálat során folyamatosan biztosítva volt a meleg védőital, és élelem. Emellett a KR gazdasági igazgatósága gondoskodott arról is, hogy olyan mennyiségű élelem és védőital álljon rendelkezésre, ami a bajbajutottak számára is elegendő.

A mentésben résztvevő állomány tehát erre a célra rendszeresített, bevizsgált és karbantartott szakfelszerelésekkel és védőruházatban tevékenykedett. Az állomány részére védőitalt, élelmet, pihenésre alkalmas melegedőbuszokat és váltó személyzetet biztosított. A mentésbe bekapcsolódó hivatásos, illetve önkéntes állományt már indulás előtt élelemmel, itallal, költőpénzzel és felszerelésekkel látták el.

Az OM adatai alapján március 14-én 0 órától március 16-án 7 óráig 4853 db mentőfeladat volt, ezekhez összesen 498 db mentőegység vonult ki, 2133 fővel, melyből 1152 fő volt

szolgálatban és 981 fő készenlétben.

A MÁV 2013. március 15-én reggel elrendelte, hogy minden feláras vonat pót- illetve helyjegy nélkül vehető igénybe. A közúti forgalom akadályoztatása miatt az autóbusz bérleteket azonos viszonylaton a vasúton is elfogadták. Az elrendelt katasztrófavédelemre tekintettel a menetjegyeket (így a visszaváltást nem engedélyező nemzetközi menetjegy típusokat is) kezelési költség nélkül térítették vissza a pénztárak. Azon utasokat, akiket nem vagy csak részben tudott a vasút elszállítani szintén visszatérítésre váltak jogosulttá.

A MÁV az országosan romló helyzetre tekintettel 2013. március 15-én 10 óra 18 perckor aktiválta a felső ún. „havária” sávot. Ennek nyomán a 10 órás forgalmi hírekkel elindult a havária kommunikáció és a MÁV-START honlapon órás, esetenként 30 perces frissítéssel az országos közlekedési helyzetképről külön tájékoztatás készült. A külföldi vasúttársaságokat értesítették, hogy a külföldi csatlakozást lekéső utasok vonatra szóló jegyét azonos viszonylaton közlekedő más vonataink is fogadják el. A késve érkező, főleg nemzetközi vonatokhoz a vasúttársaság nem tudott minden esetben belföldi csatlakozást biztosítani, ezért egy fő utast szállodában, míg továbbiakat a Keleti pályaudvarra beállított fekvőhelyes kocsiban szállásoltak el. Az utasok részére több helyen forró teát biztosított a vasúttársaság *(ezeknek azonban számos esetben ellentmondanak a panaszosok beszámolóit).*

A forgalmi helyzet 2013. március 16-án reggeltől jelentősen javult, csak a 35-ös Siófok – Kaposvár vonalon volt a hóakadály, ami miatt azonban teljes vágányzárát rendeltek el – ennek feloldására 17 órakor került sor. Több vonalon késéssel, dízel vontatással illetve átszállással lehetett eljutni a célállomásra. A javuló országos helyzetre tekintettel a felármentességet és az autóbusz bérletek elfogadását visszavonták.

Az MK tájékoztatása szerint a társaság összes munkagépe az érintett napokon az ország útjain teljesített szolgálatot, ez közel 700 járművet jelentett. A március 14-ei alásózást követően a célgépek a hó eltakarítást végezték. Március 14. és 18. között összesen 18 ezer munkaórát teljesítettek a gépek. A feladat hatékonyabb ellátása érdekében az MK országos szintű átcsoportosítást hajtott végre, annak érdekében, hogy a problémás helyekre koncentrálhassák az erőket, növelve ezzel a munkavégzés hatékonyságát. A hómarókat olyan helyekről csoportosították át, ahol a szél és a hó nem okozott fennakadásokat (így pl. Csongrád, Heves, Nógrád, Jász-Nagykun-Szolnok, és Pest megyékből). Ezeket a célgépeket Veszprém megyébe (2 db), Komárom-Esztergom megyébe (4 db), Fejér megyébe (2 db + 2 db kombinált sószerűs teherautó), Tolna megyébe (2db) csoportosították át. A Komárom-Esztergom megyébe átvényelt hómarókból 2 db március 15-én és 16-án az M1-es autópályán teljesített szolgálatot.

Az MK a vizsgált napokon a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban. Kkt.) 14. § (1) bekezdése alapján több út lezárást is elrendelt (fő- és mellékutakon egyaránt).

Az MK kettősrendeltetésű (ekével és sószerű adapterrel felszerelt) tehergépjárművekkel és hómarókkal vett részt a helyzet kezelésében. Az érintett megyékben folyamatos váltás mellett, több száz ember dolgozott.

Az érintett területek üzemtechnológiáin melegek helyeket alakítottak ki, ahol forró tea várta az elakadt személyeket. A járhatatlanná vált útszakaszokat az MK lezárta, ezzel megakadályozta, hogy több autó akadjon el. A megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságok kérésére több helyen segítettek az MK járművei (pl. melegedőbuszok felvezetése, két db hómaró M1-re való vezénylése). Az MK képviselői részt vettek a megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságok által felállított Operatív Törzsben és a védelmi bizottságokban.

Az elhárításban közreműködő járművekben volt mobiltelefon és GPS nyomkövető. A saját dolgozóknak és az elhárításban részt vevő vállalkozóknak a rendelkezésükre állt melegedő

hely és védőital, és a munkaruha is.

Az ÁAK elmondása szerint a megelőző síkosság-mentesítés elvégzését követően a társaság folyamatos ekézési és szórási munkát végzett, a teljes kapacitás kihasználása mellett – ameddig a járművek közlekedni tudtak. A folyamatos elhárítási tevékenység ellenére, a havazás és viharos erejű szél miatt számtalan baleset következett be. Az elakadt tehergépjárművek és a hófúvás erőteljesen megnehezítette az ÁAK munkáját. A kritikus szakaszokra más mérnökségekről szerveztek át erőforrásokat (gépeket, hómarókat).

A mérnökségek elhárító gépparkját teljes kapacitással bevetették, a hozzá szükséges gépkezelő és mérnökség irányító személyzettel együtt, az érvénybe lévő téli készülségi fokozat szerint. Az M1-es autópályán a 3 autópálya mérnökség összesen 23 eszközhordozóval (plusz 3 rakodógéppel), az M7-es autópályán a 4 mérnökségen összesen 28 eszközhordozóval (plusz 4 rakodógéppel) folyamatosan beavatkozást végezett. Az eszközhordozó járművek mindegyike rendelkezik téli elhárításhoz szükséges adapterrel, sószórókkal, homlokekékekkel, a nagyobb gépek oldalekékekkel is, továbbá a hómaró adapterek is készenlétben álltak. A 20 órás műszakváltás után a lejárt szolgálatosok nem tudtak hazajutni, a váltás pedig nem tudott beérkezni, így tovább folytatták a munkát.

Az ÁAK az állami üzemeltetésű autópályákon, így az M1 és M7 autópályán is üzemeltetési és karbantartási feladatokat lát el. Az ÁAK szervezete és folyamatainak működése a szerződéses feladatainak minél magasabb szintű ellátását szolgálja. Tartalékokkal, katasztrófa helyzetben mozgósítható többlet erőforrásokkal az ÁAK nem rendelkezik. Az M7-es torlódásban rekedtek számára a balatonvilágosi mérnökségen biztosítottak ellátást (112 fő), továbbá az M1 komáromi mérnökségén március 16-án informatikai infrastruktúrát és elhelyezést biztosítottak a KR irányító törzsének, valamint kivezényelt állományának.

A mentés során a szervek közötti kommunikációs és a mentés koordinálása kapcsán fontos kiemelni, hogy az irányítást az OKF és az ORFK végezte. A kapcsolatfelvétel a helyzet eskalálódását követően azonnal megtörtént az OM-el, az MK-val, az ÁAK-al, a honvédséggel és az OMSZ-el. Az ORFK országos törzse telefonon és e-mailen keresztül tartotta a kapcsolatot a rendőr-főkapitányságok csapatszolgálati törzseivel, az OKF központi főfelügyeletével, a BM és a TEK főügyeletével. A megyei törzsek az MK-val tartottak kapcsolatot. Az OKF Koordinációs Tárcaközi Bizottság NVK Operatív Törzse *március 15-én 9 órától 12 óra 15 percig* ülésezett. Az ORFK március 14-én felkereste az ÁAK-ot, hogy a pályák mentén tegyenek közzé a tájékoztatást, miszerint az M1 és M7 autópályák le vannak zárva. Tájékoztatást kért továbbá az ORFK a MÁV-tól közlekedés helyzetéről, valamint arról, hogy milyen fennakadások keletkeztek.

Az érintett megyékben a kárfelszámolási feladatok irányítása az Egységes Digitális Rádió-távközlő (EDR) rádiórendszeren keresztül valósult meg (járműben telepített fix rádió, illetve személyi rádió). Ezen túlmenően a szolgálati mobiltelefonokat használták kommunikációs eszközként. A TEK válaszában megjegyezte ugyanakkor, hogy *a kialakult szélsőséges időjárásra tekintettel, a helyszínen szinte kizárólag a verbális kommunikációra volt lehetőség, mivel az EDR rendszer a hálózat leterheltsége, vagy a térerő hiánya miatt nem működött megbízhatóan.*

A védekezés időtartama alatt a megyei védelmi bizottságok folyamatos kapcsolatot tartottak megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság igazgatóival, a helyi védelmi bizottságokkal, az MK munkatársaival, a rendőr-főkapitányságok ügyeletével, a helyszíni végrehajtó állomány irányítóival, és a szolgáltatókkal, valamint a mentő és a karitatív szervezetek kapcsolattartóival. A haladéktalan ügyekben telefonon, mobiltelefonon kommunikáltak, az írásos anyagokat pedig szkennelve, elektronikus levélben továbbították.

A megyei védelmi bizottságok és a helyi védelmi bizottságok az érintett szervekkel személyesen, telefonon, e-mail-en és a katasztrófavédelem Marathon Terra kommunikációs

rendszeren (pl. Komárom-Esztergom, Tolna, Győr-Moson-Sopron) tartották a kapcsolatot. A szervek közti kommunikáció jól működött, a lakosság alapvető ellátását megfelelően biztosították. A kapcsolattartás a beavatkozó erőkkel folyamatosan biztosított volt az EDR rádiórendszeren, illetőleg mobiltelefonon keresztül, és bár a kommunikációt nehezítette a viharos szél a rendszer végig stabilan üzemképes volt (*ennek ellentmond a TEK tapasztalata*). A kritikus helyzet ellenére hatékony és működőképes volt a rendszer, a kommunikáció *hibátlanul és folyamatosan* megfelelő szinten megvalósult. A Somogy megyei védelmi bizottság ugyanakkor *javaslatként jegyezte meg, hogy a jövőben a helyi védelmi bizottságok vezetői, titkárai is legyenek felszerelve kormányzati EDR készülékekkel, mivel ezeken keresztül jelentősen könnyebb a kommunikáció.*

Az OM a kommunikációval kapcsolatosan általánosságban megjegyezte, hogy mint ahogyan bármely hétköznapon, a kapcsolattartás a társszervekkel (pl. ORKF, OKF, ÁNTSZ, Vöröskereszt, MK, TEK stb.) kollegiális és az EDR rádión keresztül folyamatos volt.

A kialakult helyzet a BM közös jelentés tanúsága szerint, az utakon és az elzárt települések felszabadítása tekintetében országosan március 17-ére rendeződött. Az áramellátási zavarok teljes körű elhárítására, és az üzemszerű működés helyreállítására azonban csak március 24-én 15 órára került sor.

A közlekedésben az M1-M7 autópályák tekintetében a lezárásokat szakaszosan, a mentési elhárítási munkák végeztével, a forgalom biztonságos közlekedési feltételeinek helyreállítása után oldották fel. Erre az M1 autópálya bal pályája tekintetében március 17-én hajnali 2 órakor, a jobb pályája vonatkozásában március 17-én hajnali 4 órakor került sor. Az M7-es autópályán teljes mértékben március 15-én 19,45-kor állt helyre a közlekedés. A közutakon a fennakadások március 17-én estére szűntek meg teljesen. Az erős széllekedések megszűnését (március 16-ról 17-re virradóra) követő 20 órával a korábban elzárt települések is megközelíthetővé váltak.

#### *7. Külső segítség igénybevétele*

A BM közös jelentés kitért arra is, hogy a Magyar állam nem kért segítséget más államtól. Március 15-én azonban az EU Monitoring és Információs Központján (EU MIC) keresztül az összes uniós tagállam értesítést kapott a kialakult helyzetről – ezt az értesítést Magyarország közvetlenül megküldte Ausztriának, Horvátországnak, Szerbiának, Szlovákiának, Szlovéniának és Ukrajnának is. Ennek nyomán Ausztria, budapesti nagykövetségén keresztül egyrészt az ASFINAG (Osztrák Autópálya Hálózat Üzemeltető) hómaróit, másrészt az ÖAMTC (Osztrák Autóklub) segélyosztóit ajánlotta fel (utóbbi élelmet meleg ételt osztott volna). Ezen kívül Szlovákia technikai és személyi segítséget ajánlott, Szerbia pedig 15-én késő éjjel ajánlotta fel segítségét. Magyarország Kormánya végül az ASFINAG hómaróinak segítségét elfogadta.

#### *8. Veszélyhelyzet vagy katasztrófavédelmi helyzet kihirdetésének szükségessége*

A BM közös jelentés szerint veszélyhelyzet elrendelésére azért nem került sor, mert annak feltételei nem álltak fenn – a Kormány ugyanis ennek bevezetése nélkül is eredményesen kezelte a helyzetet.

A Katv. 44. § ac) pontja szerint veszélyhelyzet akkor vezethető be, ha több napon keresztül tartó, folyamatos, intenzív, megmaradó hóesés vagy hófúvás, az ad) pontja szerint pedig más szélsőséges időjárás következtében az ember életét, anyagi javait a lakosság alapvető ellátását veszélyeztető helyzet áll fenn. A BM közös jelentése szerint az érintett időszakban ezek a feltételek nem álltak fenn.

Emellett a BM közös jelentés kiemeli azt is, hogy miképpen definiálja a Katv. a katasztrófavédelem fogalmát (Katv. 3. § (5) bekezdése). E szerint a katasztrófavédelem olyan



helyzet, ami nem éri el a veszélyhelyzet fogalmát, de életet, anyagi értéket [...] veszélyeztet, vagy károsít, és a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervek védekezési lehetőségeit, ezért különleges intézkedés bevezetését és az állami valamint önkormányzati szervek összehangolt működését, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli. A BM azonban szerint az érintett napokon ez a helyzet sem állt elő.

#### *9. Mentő tűzvédelmi kötelezettség teljesítése*

Magyarországon a mentő tűzvédelem nem települési, hanem területi kialakítású, amelynek alapja a megközelítési távolság. Minden esetben az az egység vonul ki a helyszínre, amelyik a leghamarabb meg tudja kezdeni a mentési munkálatokat. Amennyiben a működési területen a rendelkezésre álló erőt és eszközt meghaladó védelmi igény merül fel, úgy a rendelkezésre álló műveleti tervek alapján az eseményhez legközelebb eső szabad egységet riasztják. Amennyiben rendkívüli esemény következik be (mint az a vizsgált napokon is előállt) a szabadnapos és tartalékos állomány is behívásra kerül (ez az érintett napokon 400 fő volt). Magyarországon jelenleg 105 hivatásos tűzoltó-parancsnokság, 21 tűzoltó katasztrófavédelmi őrs, 61 önkormányzati tűzoltó-parancsnokság, 103 létesítményi tűzoltó-parancsnokság és 384 szakfeladatot vállaló önkéntes tűzoltó egyesület működik. Az OKF álláspontja szerint a kialakított rendszer megfelelően biztosítja az állam életvédelmi kötelezettségét, és annak folyamatosságát (ahogyan ez az érintett időszakban is megvalósult). Ezért a fenti időszakban sem volt olyan település, ami mentő tűzvédelmi és műszaki mentési feladat ellátására alkalmas eszköz nélkül maradt volna.

Az érintett két napon az országban 1928 káreset keletkezett, amiből 1692 esetben kellett tűzoltó egységnek beavatkoznia. Ebből 55 tüzeset és 1637 műszaki mentés volt (a műszaki mentésekből 1146 kapcsolódott a közutakon kialakult helyzethez). A többi beavatkozás is jellemzően az időjárási körülményekkel volt összefüggésbe hozható (pl. kidőlt fák eltávolítása). Minden jelzést követően azonnal megtörtént az egységek kivonulása, az időt azonban nagymértékben befolyásolták a közlekedési viszonyok. A párhuzamos mentéseknél a rangsort a közvetlen életveszély tekintetében az irányítók állították fel. Az érintett napokon az összes beérkező jelzést megfelelően kezelte az OKF.

#### **Az érintett alapvető jogok**

- *az élethez és emberi méltósághoz való jog* (Alaptörvény II. cikk „...Minden embernek joga van az élethez és emberi méltósághoz...”)
- *a lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jog* (Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”)
- *az állam alapvető jogokkal összefüggő intézményvédelmi kötelezettsége* (Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés: „Az EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”)

#### **A vizsgálat megállapításai**

**I.** 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. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) és l) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely rendvédelmi szerv 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. § (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. 18. § (1) bekezdés *l*) pontja és (2) bekezdése *a*) pontja alapján a Magyar Közút nonprofit Zrt., az Állami Autópálya Kezelő Zrt., a Magyar Állami Vasutak Zrt., valamint a Volán Egyesülés – mint állami feladatot ellátó szerv – közszolgáltatást végző szervnek tekinthető. A (2) bekezdés utolsó fordulata alapján azonban a közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

**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 alapvető jogállami garanciákra – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – és alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot.

Mindenekelőtt fontos kiemelni, hogy az érintett napokon kialakult helyzet kezelésében a Katv. szerint közreműködésre kötelezett szervek (elsősorban az OKF és az ORFK) az első segély-jelzéseket követően *azonnal megkezdték a mentési munkálatokat*. A beérkező iratok alapján az is egyértelműen megállapítható, hogy a mentésben résztvevő hivatásos állományú szervek *nagy erővel, a személyi- és eszköz állományukat maximálisan kihasználva végezték tevékenységüket* – azzal együtt, hogy a mentő tűzvédelmi kötelezettség ellátása az országban a kritikus helyzet elhárításának ideje alatt is folyamatos volt. Mindemellett figyelemreméltónak tekinthető a vizsgált napokon tapasztalt önkéntes összefogás is – mind az önkéntes mentőcsoportok (pl. HUNOR mentőcsoport, Pilis mentőcsoport, Bakony mentőcsoport stb.), mind a civil önkéntes részéről.

### *1. Kommunikáció a katasztrófa- és veszélyhelyzetek kezelése során*

Az alapvető jogok biztosának jogelődjeként az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese az OBH 3969/2006. számú, a 2006. augusztus 20-i tűzijátékkal kapcsolatos közös jelentésében már foglalkozott a lakosság különböző katasztrófahelyzetekre történő felkészítésének kérdésével. E jelentésben megállapításra került, hogy a lakosság alultájékozott a katasztrófa veszélye, a megelőzési és védekezési mechanizmusok, a lehetséges lakossági viselkedési formák tekintetében. A jelentés kitért arra is, hogy megfelelő lakosságfelkészítés esetén az állam már egy szakszerű riasztással teljesítheti objektív alapjogvédelmi kötelezettségét.

A 2006-os jelentésben tapasztaltak alapján – öt év elteltével – 2011-ben átfogó „Katasztrófavédelmi projektet” indítottam – egyebek mellett – annak érdekében, hogy megvizsgáljam, miként teljesíti a katasztrófavédelmi szervezet a lakosság-felkészítési tevékenységét. (Milyen lakosság-riasztási módszereket alkalmaznak, ezeket miként ismertetik meg a lakossággal, miként készítik fel a lakosságot az egyes riasztások után követendő

magatartásokra, használnak-e új „közösségi média” csatornákat – Facebook, Twitter stb.)

A „*Katasztrófavédelmi projekt*” keretében készült AJB-810/2012. számú jelentésben megállapítottam, hogy a lakosságfelkészítés során – különösen a 2006. augusztus 20-i vihar idején tapasztaltnál képest – jelentős előrelépés történt. A 2006 óta eltelt években a katasztrófavédelmi szervezet jelentős erőfeszítéseket tett. A felkészítés javításához szükséges jogszabályokat 2011 végéig megalkották. A jelentés megállapította azt is, hogy a tudatosság és felkészültségi szint növelése már rövid távon is elengedhetetlen a katasztrófák elleni sikeres felkészülés, valamint azok következményeinek elhárításában való hatékony lakossági (önkéntes és köteles) közreműködés érdekében.

A közelmúlt tendenciáinak figyelembe vételével megállapítható, hogy a katasztrófa-, illetve veszélyhelyzeti kommunikáció területén a hagyományos médiumok és távközlési hálózatok használata mellett egyre nagyobb jelentősége van a web2.0 eszközök alkalmazásának, mind a lakosság tájékoztatás, mind pedig a lakosság részéről érkező visszajelzések, információk a hatóságok általi elemzése, és a stratégia ehhez idomuló rugalmas alakítása révén.

Napjainkban Európa- de világszerte is a szervezeti kommunikáció szerves és megkerülhetetlen részét képezik a szakmai blogok, az interneten (üzenőfalakon, profiloldalakon, kép- és file-, illetve egyéb tartalommosztó oldalakon) közzétett elemzések, beszámolók, tudósítások, hirdetések, audió- és videókommentárok.

Fentieket a hazai felmérések is alátámasztják, a 18-64 év közötti magyar internetezők több mint fele naponta belép legalább egy közösségi oldalra – iWiW, Facebook, Myspace, Twitter stb.

Az olvasott web („webegy”) korszakát felváltó írott-olvasott web („webkettő”) korszak, a részvétel fogalmának újragondolását hozta. Az online jelenlét olyan mérvű felértékelődésének vagyunk tanúi, amely ma nem is mint versenyelőny van, vagy nincs jelen, hanem mint alapelvárás fogalmazódik meg a szervezetekkel szemben. Mára számos katasztrófaszituáció megmutatta, hogy a leggyorsabb elérést és legszélesebb körű mozgósítást végrehajtani képes platform a web- és a közösségi oldalak.

Mintegy 90 millió olyan európai felnőtt polgár van, aki heti rendszerességgel használja az internetet, de közigazgatási weboldalakat egyáltalán nem látogat, azok szolgáltatásait nem veszi igénybe, mert elmondása szerint a nyújtott szolgáltatások és kommunikációs lehetőségek nem kielégítőek.

A legnépszerűbb „webkettes” technológiák a *blogok, fórumok, közösségi hálózatok, wikik és podcastok*, amelyek mind a kommunikáció, mind az oktatás, tudásmenedzsment, multimédia és szórakozás területén egyre nagyobb helyet követelnek maguknak, így ez a technológia immár nem mellőzhető az államigazgatás/közigazgatás és rendvédelem/katasztrófavédelem számára sem.

Az Európai Bizottság támogatásával 2012-ben indult el a két évesre tervezett Disaster 2.0 (D2.0) projekt, amelynek célja annak vizsgálata, hogy az Európai Unió kormányai hogyan használják, és hogyan használhatják a jövőben a „webkettes” alkalmazásokat a katasztrófavédelem területén. A projekt életre hívásának kiváltó oka az a tapasztalat, hogy milyen jelentős mértékben használta mind a lakosság, mint pedig a kormányzati szervek a „webkettes” (különösen Twitter, Facebook, Ushahidi) alkalmazásokat a közelmúlt jelentős katasztrófa-helyzetei – földrengések Haitin és Japánban, árvíz Brisbane-ben, Sandy hurrikán – során. A kutatás célja a jó gyakorlatok azonosítása és megosztása az alábbi területeken:

1. milyen technológiákat használnak a kormányzati szervek a katasztrófa-kommunikáció során;
2. esettanulmányok révén bemutatni, hogy milyen innovatív módon lehet használni

ezeket a „webkettes” alkalmazásokat;

3. hogyan használja a lakosság ezeket a „webkettes” alkalmazásokat a katasztrófavédelmi helyzetek során;
4. hogyan tudják támogatni ezek a technológiák a hivatalos szerveket és a lakosságot a katasztrófavédelmi helyzetekre való reagálásban.

Az Amerikai Egyesült Államok szövetségi katasztrófavédelmi ügynöksége (FEMA) a korábbi terrorcselekmények és természeti katasztrófák során szerzett tapasztalatok alapján a digitális illetve mobil kommunikációs csatornák mindegyikét használja: weblap (mobiltelefonra külön), widget, mobiltelefonos applikáció, sms, Facebook, Twitter, Youtube.

Számos példát fel lehet hozni az európai jó gyakorlatokra:

A londoni tűzoltóság (London Fire Brigade) tevékenysége során folyamatosan használja a közösségi médiát, például a Twittert az esemény közbeni, valós idejű információszerzésre és tájékoztatásra, de a Facebook-ot, a YouTube-ot és a LinkedIn-t szintúgy, mint a lakosságfelkészítés, mint pedig a veszélyhelyzeti kommunikáció területén. A New Yorkot sújtó Sandy hurrikán amerikai tapasztalatait felhasználva kiemelt fontosságként kezeli például a London Fire Brigade a Twittert a közösségi médiában terjedő félrevezető, téves információk kiszűrése és a twitterezők megbízható információs csatornákra való irányítása szempontjából.

Belgiumban a 2010. február 15-ei 19 halálos áldozatot követelő vasúti katasztrófa alkalmával az első segélyhívás 8 óra 29 perces befutását követően 8 óra 35 perckor(!) a helyszínről a jelenlévők már fotókat és információkat tweeteltek ki. A baleset után ingyenesen hívható információs vonal számát először a Twitterre tették ki, mint ahogy a Vöröskereszt is ezt a csatornát használta véradásra való felhívásának közvetítésére. A 2011-es Pukkelpop zenei fesztiválon kitört szélvihar (5 halott 300 sérült) alkalmával a vihar miatt a mobiltelefon hívások akadoztak, a Twitter viszont működött, a fiatal fesztivállátogatók a helyszínen folyamatosan twittereztek. Az eset megmutatta, hogy a belga hatóságok jelenlétének hiánya a közösségi médiában nem tartható tovább. Az ügy miatt felállított szakértői csoport a közösségi média használatának fontosságára hívta fel a hatóságok figyelmét a kríziskommunikáció során. A belgiumi katasztrófavédelmi gyakorlatban ez hatáson belül működő kríziscentrum feladatai közé besorolva a közösségi média 24 órás monitorozását és kommunikációs eszközként való használatát jelenti.

A holland gyakorlatból ki kell emelni az NL-Alert alkalmazás létrehozását, ami egy okostelefonra letölthető önálló applikáció révén biztosítja krízishelyzetekben a felhasználó riasztását.

Katalóniában a polgári védelem a 2010. márciusi hóhelyzet alatt szerzett tapasztalatok alapján döntött a Twitter használata mellett a kríziskommunikáció során. A 2012-es halálos áldozatokat is követelő erdőtüzek alatt a megfelelő információk és a hatósági rendelkezések lakossághoz való eljuttatásában a legfontosabb szerepet gyakorlatilag a Twitter játszotta, ugyanis a veszélyhelyzet folyamatosan változott, ezért a leggyorsabb eszközre volt szükség.

*Előbbieket összegezve megállapítható, hogy a „webkettes” technológia ugrásszerű fejlődése és elterjedése következtében a katasztrófavédelmi szervek sem a lakosságfelkészítés sem pedig a kríziskommunikáció esetében nem támaszkodhatnak csupán a hagyományos médiára és kommunikációs eszközök használatára.*

A 2013. márciusi hóhelyzet ez irányú tapasztalatai alapján kijelenthetjük, hogy ezen új kommunikációs csatornák megfelelő használata alkalmas lett volna, a lakosság tájékoztatásának hiányosságaiént testet öltő – hatásában pedig a természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogaival összefüggő visszasságokat eredményező – krízis részbeni megelőzésére, illetve következményeinek mérséklésére. A beérkezett panaszok, a sajtóban megjelenő tudósítások, a

különböző közösségi oldalakon elhelyezett lakossági bejegyzések alapján (elég csupán a hóhelyzet kapcsán megemelkedett Facebook aktivitást nyomon követni) *a kríziskommunikáció hatékonysága elmaradt a hasonló helyzetekben elvárhatótól.*

Ki kell emelni azt is, hogy *a hivatásos állományú szervek részéről* mind az *előzetes figyelemfelhívás, mind az események közbeni tájékoztatás elégtelennek bizonyult, még a hagyományos médiafelületeken sem volt elég gyors az információáramlás, nem jutott el kellő súllyal bíró figyelemfelhívásként a lakossághoz.*

Alapvető probléma, hogy a *kommunikációs technológia változásaira reagáló nemzetközi meteorológiai kockázat-előrejelzési, katasztrófa és veszélyhelyzeti kommunikációs gyakorlat eredményei a hazai kríziskommunikáció területén nem hasznosultak megfelelően, miközben a közösségi média információszerezési és kommunikációs eszközként való használatának költsége nem jelentős, komolyabb költséggel csupán a mobiltelefonos applikációk kifejlesztése terén számolhatunk, a Facebook, Twitter profil létrehozásának nincs költségvonzata. Fontos kiemelni azonban, hogy ezen közösségi csatornák használata elsősorban krízis kommunikációs cézzal indokolt.*

## *2. A helyzet-kezelésében közreműködő hivatásos állományú szervek tevékenységének értékelése*

Fontos kiemelni, hogy – a korábbi pontban már említett – lakosságtájékoztatási és lakosság riasztási rendszer hibái mellett, a mentésben résztvevő hivatásos állományú személy által (TEK, OM és a Hivatásos Tűzoltók Független Szakszervezetének észrevételei alapján), valamint a mentésben közreműködő önkéntesek és a kialakult helyzet szenvedő alanyai által is jelzett, az *irányítás során jelentkező kommunikációs problémákat.* Ugyanis több – a helyzet-kezelésében közreműködő – szerv állományába tartozó személy is arról panaszkodott, *hogy nem volt egyértelmű számukra, hogy hol és pontosan milyen mentési munkálatokat kell végezniük.* Nehezítette továbbá a mentésben résztvevők közötti kommunikációt, hogy a TEK tapasztalatai alapján az EDR rendszer a túlterheltség miatt nem mindenhol működött megfelelően, továbbá az is, hogy a *helyi védelmi bizottságok vezetői (illetve titkárai) nem rendelkeznek kormányzati EDR készülékkel – fontos megjegyezni ennek kapcsán azonban, hogy utóbbi személyek részére EDR készülék biztosítása esetenként is elegendő lenne.*

Az EDR kommunikációs rendszer alkalmazását már az AJB-2203/2010. számú és az AJB-3764/2011. számú jelentésben is vizsgáltam. A 2010-es vizsgálatom során megállapítottam, hogy az EDR rendszer alkalmazása számos előnnyel jár a kárhelyi kommunikáció során, ezeket azonban a hivatásos állományú szervek nem használják ki megfelelő módon. Ezzel szemben a 2011-es jelentésben már az került megállapításra, hogy az érintett szervek EDR kommunikációjában jelentős javulás mutatkozik, mivel a rendszer előnyeit már maximálisan kihasználva járnak el tevékenységük során.

A korábban elemzett közösségi média használatnak a lakosság riasztásban illetve lakosságtájékoztatásban megjelenő kiemelkedő szerepe mellett fontos hangsúlyozni azt is, hogy *a lakosság riasztásának továbbra sem elhanyagolható része a településeken kialakított szirénák alkalmazása, mivel bizonyos esetekben ez lehet az egyetlen hatékony megoldás a lakosság – érkező veszélyre történő – figyelmeztetéséhez.*

Összességében megállapítható, hogy a *hivatásos állományú szervek kárhelyi kommunikációjában számos fennakadás volt érzékelhető az érintett napokon, ami megnehezítette a mentés összehangolt irányítását.*

### *2.1 Mentősávok kialakítása*

A mentési munkálatokat az autópályákon kialakult fennakadások elhárítása során nagymértékben megnehezítette, a *mentősávok hiánya*. A 2012. szeptember 1-től hatályban lévő KRESZ módosítás szerint ugyanis a *mentősáv kialakítása a közlekedésben részt vevő minden jármű számára kötelező*. A mentősáv lényege abban áll, hogy az azonos irányú forgalom számára két vagy ennél több forgalmi sávval rendelkező autópályán és autóúton, amennyiben forgalmi torlódás alakul ki – a mentésben résztvevő járművek haladásának biztosítása érdekében – a belső (bal szélső) forgalmi sávban közlekedőknek szorosan a forgalmi sáv bal szélére kell húzódnia, az egyéb forgalmi sávokban közlekedőknek pedig a forgalmi sávban a lehetséges mértékben jobbra kell tartaniuk – annak érdekében, hogy az így kialakuló „folyosóban” a biztonságos elhaladás biztosítva legyen. A KRESZ rendelkezése szerint a mentősáv kialakítását haladéktalanul meg kell kezdeni, abban az esetben, ha a továbbhaladás nem lehetséges, függetlenül attól, hogy a sürgősségi egységek már a közelben vannak-e. A mentősávot nem csak Magyarország vezette be a közelmúltban, hanem pl. Ausztria is (2011-ben), ahol a kialakított rendszert a közlekedők 82 %-a helyesnek ítéli meg.

A vizsgált napokon az M1-es autópályán a mentési munkálatokat (a sorozatos balesetek és az erős hófúvás következtében kialakult hótorlaszok, hófalak mellett) az is nehezítette, hogy *nem kerültek kialakításra mentősávok*. Így a mentésben közreműködő hivatásos és önkéntes állomány *csak nehezen (sok esetben csak gyalogos úton) tudta megközelíteni a kritikus helyeket*, és az elakadt autósokat. *Ez azonban a mentés lelassulásához, és nehézkessé válásához vezetett*. Ezért fontos, hogy a jövőbeli hasonló helyzetekben – *a mentősáv hiánya miatt is kialakuló alapjogi visszasságok megelőzése érdekében* – a mentősáv a lehető legrövidebb időn belül kialakításra tudjon kerülni.

*Összességében azonban fontos kiemelni, hogy a hivatásos állományú szervek részéről történő helyzetkezelés, az irányításban megjelenő kommunikációs problémáktól, és a lakosság tájékoztatásában valamint riasztásában megjelenő visszasságok ellenére, a rendelkezésre álló személyi- és eszközállomány alkalmazásának vonatkozásában megfelelőnek tekinthető.*

### *3. Közszolgáltatók tevékenységéről*

A vizsgálat megindítását követően – felhívásomra – számos olyan panasz érkezett a Hivatalomhoz, amelyekben az érintett napokon a közszolgáltatók (MK, ÁAK, MÁV) tevékenységét kifogásolták. A panaszosok egy része az utakon és az autópályákon kialakult fennakadásokat, mások a vonatközlekedésben tapasztalt hiányosságokat kifogásolta.

A legjelentősebb fennakadások a közutakon az M1 és M7 autópályákon alakultak ki. Ennek kapcsán fontos kiemelni, hogy az ÁAK az állami üzemeltetésű autópályákon, így az M1 és M7 autópályán is üzemeltetési és fenntartási feladatokat lát el, a vonatkozó jogszabályok, különösen a Kkt., valamint az egyéb ágazati jogszabályok alapján. Az ÁAK tevékenységei között szerepel a forgalmi rend megállapítása, folyamatos fejlesztése, a forgalombiztonság állandó fenntartása, *a forgalomszabályozási feladatok koordinálása*, a központi diszpécseri *szolgálat ellátása*, valamint a kezelt hálózat közutkezelői jogainak gyakorlásából adódó teendők ellátása (pl. *tájékoztatás*), valamint az ez irányú tevékenység összefogása. Az autópálya mérnökségek feladata a vonatkozó jogszabályok és belső szabályzatok előírásai, valamint az Üzemeltetési főmérnökség utasításai szerint az egyes pályaszakaszokhoz kapcsolódó operatív működtetési, üzemeltetési feladatok határidőre és megfelelő minőségben történő elvégzése.

Fontos kiemelni, hogy a Kkt., valamint a Kkt. végrehajtásáról szóló 30/1988. (IV.21.) MT rendelet szerint a közút lezárására, forgalmának korlátozására (elterelésére) a közút kezelője intézkedhet – többek között az időjárás körülmények miatt. A rendőrség, a tűzoltóság és a Magyar Honvédség azonban a közút kezelőjének hozzájárulásával szintén elrendelheti a közutak

lezárását és elterelheti annak forgalmát. Azonnali intézkedést igénylő esetekben pedig, amennyiben a kezelő hozzájárulása nem szerezhető be, az említett szervek soron kívül is elrendelhetik a lezárást, a kezelő egyidejű értesítése mellett.

Az ÁAK-tól kapott tájékoztatás szerint az M7 autópályát március 14-én balesetek miatt a rendőrség irányításával több helyszínen és több órára lezárták. Az M1 autópályán a 91-99. km szelvények között az érintett autópálya szakaszt a rendőrség szintén lezárta a forgalom elől. A kialakult helyzetre tekintettel március 14-én 22 órától rendelte el az ORFK a teljes pályazárat mindkét autópálya teljes hosszára, annak érdekében, hogy a pályán rekedt autósokat kimenthessék, és az autópályáról levezethessék őket. Az autópálya lezárásokat, a forgalom irányítását tehát a rendőrség végezte, ami a helyzet kritikusságára tekintettel indokoltnak volt tekinthető.

Megállapítható tehát, hogy az autópályák szakaszos illetve teljes lezárása a jogszabályi és a belső szabályzatokban meghatározott előírásoknak megfelelően történt. Problémát jelentett azonban a beérkező panaszok tanúságai szerint, hogy az autópályák mentén nem volt megfelelően megoldott a lezárásokról történő tájékoztatás. Több panaszos arról számolt be, hogy már a szakaszos lezárások elrendelését követően hajtott fel az autópályára, mivel az autópálya felhajtójánál semmi nem figyelmeztetett a lezárásra, az ÁAK honlapját és diszpécsterszolgálatát pedig nem tudta elérni – mint ahogy a rádiókból sem értesült a részleges pályazár elrendeléséről. Emiatt jelentősen megnőtt a kialakult kritikus helyzet által közvetlenül érintettek száma, ezért a megfelelő tájékoztatás hiánya alapjogi visszásságok bekövetkeztéhez vezetett.

A jogszabályi előírások és a belső szabályzatok alapján az ÁAK feladatkörébe tartozik az autópályák síkosság-mentesítésének biztosítása is. Az érintett napokon azonban az ÁAK ez irányú feladatának ellátását nehezítette a kialakult közlekedési és időjárési helyzet, így e feladat teljesítésének elhúzódása miatt kialakult alapjogi visszásságok nem az ÁAK tevékenységére vezethetőek vissza.

Fontos megjegyezni az ÁAK rendkívüli időjárési körülmények között történő feladatellátása kapcsán a 2013. március 25-én tapasztaltakat, amikor is munkatársaim helyszíni vizsgálatot folytattak le az M5-ös autópályán. Az érintett napon a vizsgálattal érintett napokhoz hasonló időjárési viszonyok uralkodtak az országban (jelentős havazással és erős szellőkésekkel). Az M5-ös autópályán jelentősen lassította forgalmat a havazás és az erős szél miatt kialakuló hófúvás. Tekintettel azonban arra, hogy az M5-ös autópálya mellett szinte végig védődő helyezkedik el, így a hófúvás jóval kevesebb gondot okozott, mint az M1-es autópályán a vizsgálattal érintett napokon. Fontos kiemelni, hogy március 25-én az M5-ös autópályán Kecskemét és Kiskunfélegyháza között kialakuló baleset miatti pályazárról, mind az autópályán kihelyezett változó jelzésű táblákon, mind a rádiók információi alapján azonnal értesülhettek az autósok. Az autópálya mérnökségek célgépei is viszonylag hamar megkezdték a pálya takarítását, így a közlekedés – bár lassú – de folyamatos volt.

Az ország más útjain jóval kevesebb fennakadás alakult ki a vizsgált napok vonatkozásában, mint az autópályákon. Az MK kezelésében álló utak takarítása, és az elzárt utak, illetve elzárt települések felszabadítása jól szervezettebbnek és gördülékenyebbnek volt mondható. A beérkezett panaszok közül csak pár beadvány kifogásolta fő utakon vagy alsóbb rendű utakon kialakult fennakadások kezelésének hiányát. Az MK megfelelő személyi- és eszközállománnyal vonult ki az utakra a helyzet kezelése érdekében. Ugyanakkor az MK esetében is felmerültek kommunikációs problémák, így például az ÚTINFORM honlapjának és diszpécsterszolgálatának leterheltsége, ezek azonban jóval kevesebb visszásságot okoztak.

A közúti közlekedés kapcsán különösen fontos felhívni a figyelmet a biztonságos közúti közlekedésre nevelés, a balesetmegelőző, felvilágosító és propagandamunka fontosságára. A Kkt.

végrehajtási rendelete alapján a közlekedésrendészetért és a közlekedésért felelős miniszter az oktatásért felelős miniszterrel egyetértésben köteles az állami oktatási intézményekben a közúti közlekedési ismeretek oktatásának programját megállapítani. Fontos lenne, hogy az állami oktatásban – tantervi órakereten belül – tanulhassák a diákok a közúti közlekedési ismereteket, ugyanis ezzel preventív módon lehetne segíteni a közlekedési kultúra fejlesztésén keresztül a biztonságok közlekedést.

A közszolgáltatókkal összefüggő lakossági panaszos másik jelentős része a vasúti közlekedésben tapasztalható visszásságokra irányult. A beérkezett panaszos szinte egységesen arról tájékoztattak, hogy a vasúti közlekedésben jelentős fennakadások álltak elő, az ország szinte minden pontján – amelynek oka elsősorban a jelentős szél volt.

Problémát jelentett továbbá, hogy a *MÁV által biztosított utas-tájékoztatás nem volt megfelelő*. A panaszosok tapasztalatai alapján ugyanis a pályaudvarokon a vonatok indulását megelőzően senki sem tudott érdemi tájékoztatást adni a várható késésről, és sok esetben a vonatokat úgy indították el – bizonyos esetekben már az induláskor több órás késéssel – hogy előre tudták, az adott vonalon fennakadások alakultak ki, így a járat nem fog tudni megfelelően közlekedni. *Így több vonalon is (pl. a Budapest-Debrecen-Nyíregyháza vonalon) jelentős, akár 13-18 órás késések is előfordultak*. Ennek kapcsán fontos megjegyezni, hogy a *MÁV által részemre megküldött tájékoztatása szerint a fajlagos pontossági késések nem haladták meg a maximum 225 percet – ez azonban az érintett panaszosok egységes elmondása alapján jóval több volt*.

Azokon vonalakon, ahol jelentős – több órás – késések alakultak ki, a vonaton ragadt *utasok nem tudtak megfelelően tájékozódni, mivel a sem kalauzok sem a központi diszpécsterszolgálat nem adott számukra felvilágosítást*, így sokszor úgy álltak több órán keresztül, hogy bizonytalan volt a tovább indulásuk időpontja. A panaszosok azt is kiemelték, hogy sok vonaton – *a MÁV tájékoztatásával ellentétben – ivóvizet és élelmet sem kaptak a veszteglő utasok, sokan pedig az éjszakát a vonat padlóján fekvé töltötték*.

Sokaknak okozott problémát a jegyvisszaváltás kérdése is. Számos utasnak ugyanis *nem váltották vissza a fel nem használt jegyét* – a hatályban lévő jegyvisszaváltási szabályok miatt – és olyan panaszos is akadt, aki *a 18 órára nyúlt utazása miatt szerette volna jegyének árát visszakapni, erre azonban nem kerül(hetet)t sor, sőt a késés tényéről sem kapott igazolást*. A panaszosok elmondásával szemben, a MÁV arról adott tájékoztatást, hogy minden utasnak visszaváltották a jegyét.

*Mindezek alapján egyértelműen megállapítható, hogy a MÁV nem tett eleget a megfelelő utas-tájékoztatási kötelezettségének, és az utazás során sem volt felkészülve a kialakuló fennakadások miatti késésekre, és az ennek során megjelenő igényekre (ivóvíz, élelmiszer, jegyvisszaváltások). Megállapítható tehát, hogy az érintett napokon a MÁV közszolgáltatói feladatának ellátása során tapasztalt hiányosságok alapjogi visszásságok bekövetkeztére vezettek.*

#### 4. Fenntartható közlekedés

Az Európai Tanács 2001-ben Göteborgban elfogadta az Unió Fenntartható Fejlődésért Stratégiáját, melynek alapvető eleme *a fenntartható közlekedés* kérdésköre. Fontos cél, hogy a közlekedési rendszerek megfeleljenek a társadalom gazdasági, szociális és nem utolsó sorban környezeti igényeinek, minimálisra csökkentve a közlekedési rendszerek társadalomra, gazdaságra és környezetre való negatív hatását.

A magyar közlekedési ágazatban az elmúlt két évtizedben *jelentősen romlott a közösségi közlekedés aránya, hátrányos helyzetbe került a vasút, emellett a vízi szállítás is indokolatlanul*



*háttérbe szorul a közúti fuvarozással szemben.*

*A közúti áru- és teherszállításról a kevésbé szennyező szállítási formákra való áttérés minden fenntartható közlekedési politika kulcskérdése.* Az energia-megtakarítás és a környezetszennyezés csökkentése érdekében hosszú távon célul kell kitűzni a közúti fuvarozás minél nagyobb hányadának vasútra vagy vízi útra terelését. Részletes forgalmi tervek készítése szükséges, melyek alapján – ahol lehetséges – alternatív szállítási útvonalakat kell kijelölni és meg kell vizsgálni annak lehetőségét, hogy a szállítandó anyagot az út teljes hosszán, vagy legalább egy részén, vasúton szállítsák. A vasútra leginkább éppen azokat a fuvarozásokat lehet átcsoportosítani, amelyeket jelenleg kamionnal végeznek – azaz a viszonylag nagy távolságú és nagy tömegű szállítást.

A fenntartható közlekedési politika másik fontos eleme, eszköze, amely számos lehetőséget rejt magában *a különböző szállítási módok integrálása*, azaz a közút-vasút, tenger-vasút vagy vasút-repülés összekapcsolása.

A vizsgált kérdés kapcsán fontos kiemelni a *kombinált szállítás* témakörében készült tanulmányt.

A tanulmány szerint a közúti forgalom megnövekedett részaránya, és az erősödő közúti tranzit áruforgalom káros hatásai mérséklésének hatékony eszköze lehet a kombinált szállítás fejlesztése.

*A kamionok vasúton történő szállítása RoLa (Rollende Landstrasse – gördülő országút)* néven ismert. A RoLa a kombinált fuvarozásnak az a részterülete, melynek során a teljes közúti járműszerelvény, a vontatóval együtt, útjának egy részét vasúton teszi meg. A vasúton töltött időt a legtöbb országban hivatalosan is elismerik pihenőidőnek, így a pihenő- és vezetési időkre vonatkozó előírások betarthatók, és javulnak a munkakörülmények. Ez az ún. *kísért forgalom* kevésbé hatékony módja a fuvarozásnak, hiszen amennyiben a vasút együtt szállítja az árut a hatalmas kamionnal (és annak sofőrjével), az gazdasági és környezetvédelmi szempontból egyaránt jóval kedvezőtlenebb, mintha csak az árut szállítaná. Környezetvédelmi szempontból azonban még így is előnyösebb, mintha a kamionok „lábon” tennék meg az utat. Ennek kapcsán *kíséretlen forgalomnak* nevezik azt, amikor csak a konténert, a csereszekrényt vagy a félpótkocsit szállítják, nem pedig a kamiont. (Hazánkban és a tőlünk délebbre és keletebbre fekvő országokban, ahonnan a kamionok nagy része hozzánk érkezik, azonban napjainkban hiányoznak a kíséretlen forgalomra alkalmas eszközök.)

A kombinált fuvarozás *előnyei*, hogy a személyi jellegű ráfordítások csökkenése mellett az anyagjellegű ráfordítások is jelentősen csökkennek (üzemanyag, kenőanyag, gumi, szervizköltség); megtakarítható az úthasználati díj, az autópályadíj, a tehergépjármű-adó; nincs hétvégi, és éjszakai korlátozás.

A kombinált fuvarozás *környezetvédelmi hatásai is jelentősek*: csökken a közutak terhelése, a levegő szennyezettsége, a teherautók keltette zajhatás, javul a közlekedés biztonsága, a vasút kihasználtsága. A vasútnak kisebb a földterület igénye a közúttal szemben, energiahatékonyabb, kevesebb az üzemanyag-felhasználás.

Ugyanakkor megemlítendő, hogy a kombinált áruszállítás versenyképességének megteremtése állami szerepvállalás nélkül nem képzelhető el. A tarifapolitika és egyéb szállítással kapcsolatos szabályozásnak olyan módon kell változnia, hogy ösztönözze a kombinált áruszállítás használatát.

A RoLa rendszer alkalmazására számos példát lehet felhozni a környező országokból.

Ausztriában, mint tradicionális tranzitállamban a „guruló országútnak”, azaz a RoLa-nak környezetpolitikai okokból van kiemelkedő jelentősége. A RoLa Ausztriában többnyire tranzitvonalakat szolgál ki. Pl.: Bajorországból Tirolon keresztül Olaszország és Kelet-Európa

felé. 1999-től az Osztrák tartományi vasútvonalon (ÖBB) 254.000 teherautó lett elszállítva ezzel a módszerrel. Ez kerekén 8 és fél millió tonna rakományt felel meg. Emellett Salzburg és Triest kikötője között is működik ez a rendszer, ahol a teherautók a szállítmányukkal Törökországból megérkeznek, és egy direkt „RoLa” járáttal kerülnek tovább szállításra. Az osztrák RoLa Ökombi Kft. egy leányvállalatot is üzemeltet, mely naponta 80 vonattal (1600 kamionállással) közlekedik Ausztriából, Németország, Olaszország, Szlovénia és Magyarország felé és egyéb útvonalakon is.

Svájcban a RoLa környezetbarát szállítási módszerként kerül alkalmazásra a Gotthard és Lötschberg-Simplon-Achse között működő vonal.

1994. szeptember 25-e óta Drezda Friedrichstadt és a csehországi Lovosice között is közlekedik Rola járat.

Összességében megállapítható, hogy egy RoLa rendszer magyarországi kialakítása, *megelőzhetővé tenné egyfelől a közutak minőségének, a teherforgalom miatti gyors és jelentős mértékű romlását, másfelől jelentősen csökkentené az autópályák és közutak forgalmát*, ami a feltehetőleg a közúti balesetek számának csökkenésével is együtt járna. Az autópályákról és a közutakról így kiszoruló teherforgalom miatt kieső bevételek, a vasútra tereléssel a MÁV bevételei között jelennének meg, ami a vasúthálózat fejlesztésével is együtt járhatna.

##### *5. A védelmi rendeltetésű erdők szerepe*

A vizsgált napokon, az M1-es autópályán kialakult közlekedési fennakadásokat előldgelesen kiváltó hófúvások következtében kialakult hótorlaszok *megelőzhetőek lettek volna egy ismert technikával, amit úgy hívnak, véderdő.*

Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény meghatározása szerint *„az utak és műtárgyaik [...] védelmét, takarását, a közlekedés biztonságát szolgáló, a környezeti terhelést csökkentő erdő”-t* tekinthetjük ún. műtárgyvédelmi erdőnek. Érdekeség, hogy ezzel az erdőtípussal nagyon ritkán találkozni az országban. Maga a *véderdő* azonban képes az autópályán a közlekedésből eredő szennyező anyagok megkötésére, ezért jobb, mint egy épített fal vagy földhány, mert előbbieket csak visszaverik a szennyeződést, viszont a két lombkoronaszinttel felépülő véderdő 10-20 méter kiterjedésben tökéletes szűrőnek bizonyul.

A növények – különösen a fák – tisztítják a levegőt, elsősorban a por megkötésével. Védik a talajt, a talajfelszínt, s ezzel szintén csökkentik a porterhelést. Mérséklük a zajt az utak mentén, s gyakran ez jelenti az egyetlen zajvédelmi megoldást. Csökkentik a nyári hőséget, növelik a páratartalmat, *és megfelelő telepítés esetén mérséklük a szél erejét. A vizsgált esetben az orkán erejű szél hatását bizonyos területeken csökkenthették volna.*

A hófúvások ellen védő erdősávok területe napjainkra jelentős mértékben lecsökkent. Ennek oka az útpályák szélesedése, a hófogó erdősávok kiritkulása, és azok felújításának elmaradása. A kiritkult erdősávok már nem szolgálják a hófúvás elleni védelmet, sőt a hóátfúvások kialakulásához is hozzájárulhatnak. Az erdősávok felújítása sok esetben azért maradhat el, mert azok az út tartozékaként nem minősülnek erdőnek, így az erdészeti hatóság nem tudja megkövetelni a felújítást, holott kiemelkedően fontos védelmi szerepük nyilvánvaló.

Az újonnan létesített autópályák és főközlekedési utak mentén a hófogó erdősávok telepítésére már jóval nagyobb gondot fordítanak, mint eddig, azonban az alacsonyabb rendű közutak mellett ezen erdősávok, fasorok területe tovább fogyatkozik, így nem véletlen, hogy ezeken a helyeken alakulnak ki hófúvások.

Ha a hófogó *erdősávok* fenntartásáról folyamatosan gondoskodnak, *a leghatékonyabb biológiai megoldásnak minősülhetnek a hófúvások elleni védekezésben.* Segítségükkel nemcsak a hótól elzárt települések számát, vagy a hó eltakarításra áldozott összegeket lehet csökkenteni, de

vegetációs időszakban is nagy szolgálatot tesznek a légszennyezés, így elsősorban, a por- és zajhatás csökkentésével. *A hófogó erdősávok telepítését követően már 1-2 éven belül jelentkezik pozitív hatásuk, így azok mielőbbi szisztematikus újratelepítését szükséges megkezdeni.*

Az autópályáknak (gyorsforgalmi utaknak) az időjárás elemektől véderdővel történő megvédésére vonatkozóan megkerestem a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumot (a továbbiakban: NFM). A nemzeti fejlesztési miniszter egyetértett azzal, hogy az utak hó elleni védelmének módszerei közül a leghatékonyabbnak a megfelelően telepített erdősávok bizonyulnak, melyek egyben hosszú távú megoldást is jelentenek a felvetett problémára.

Hangsúlyozta azonban, hogy a véderdők telepítésére nem áll fenn jogszabályi kötelezettség, hiszen Kkt. csupán ennek *lehetőségét* határozza meg, egyéb jogszabályi előírás nincs a fásításra vonatkozóan. Kizárólag a telepített növényzet nyilvántartására és ellenőrzésére vonatkozóan található rendelkezés az országos közutak kezelésének szabályozásáról szóló 6/1998. (III.11.) KHVM rendeletben.

A hófúvás ellen védő növényesávok telepítésével összefüggésben az NFM tervezési útmutatót adott ki, amely azonban jogszabályi kötelezést nem fogalmazhat meg. A védelmi rendeltetésű fasor, cserjesáv hófogó célú telepítése a tapasztalatok függvénye alapján történik, így ahol azt a körülmények indokolják, ott a tervezési útmutató segítségével kell a telepítést elvégezni.

A miniszteri válasz szerint tehát a közlekedés biztonsága érdekében az NFM és a jogelődjei is kidolgoztak bizonyos előírásokat a növényzet telepítésének és fenntartásának szabályaira, melyek alapján a közút kezelője, illetve építtetője kötelezett a megfelelő intézkedések megtételére, *jogszabályi kötelezés azonban nincs a véderdők telepítésére.*

Emellett problémaként jelölte meg a nemzeti fejlesztési miniszter azt is, hogy a telepítéshez jelentős mezőgazdasági földterületeket kellene kisajátítani, mely a beruházásokat egyrészt drágítaná és tovább csökkentené a védendő termőföld kiterjedését.

Egyes vélemények szerint a véderdő megakadályozhatta volna, hogy 2-3 méter magas hófalak alakuljanak ki, mivel egy 10-20 méter széles erdősáv képes lett volna – még ilyenkor lombtalanul is – valamelyest lassítani a szelet, illetve felfogni a hó egy részét.

Összefoglalva elmondható tehát, hogy a hazai autópályákon ritkán alkalmaznak komolyabb véderdősávokat (ellentétben Németországgal), holott esztétikai, ökológiai, valamint funkcionális jelentőségük megkérdőjelezhetetlen. Feltehetőleg a hiányuk gazdasági kérdésekre vezethető vissza, mivel nem mindegy, hogy az autópálya nyomvonala szélesebb-e a mellette futó 10-20 méter széles véderdővel. Ennyivel nagyobb területet kell kisajátítani, rendezni és a megfelelő növényanyag mennyiség is jelentős többletköltséget eredményez. *A jövőben induló fejlesztéseknél azonban érdemes a véderdő szükségességét mélyrehatóbban megvizsgálni, különös figyelemmel a 2013. március 14-15-én szerzett tapasztalatokra.*

## **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása, jövőbeni bekövetkeztük lehetőségének a megelőzése érdekében,

1. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem
  - a. a belügyminisztert és a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy a közfoglalkoztatásért, valamint a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztéséért való felelősségi körükben közösen vizsgálják meg, miként biztosítható a gyorsforgalmi úthálózat mellett védelmi rendeltetésű erdők telepítése;
  - b. a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy dolgozzon ki a kombinált (közúti-vasúti) áruszállítás elterjedését közép- és hosszútávon elősegítő

- intézkedéseket;
- c. a belügyminisztert, hogy tekintse át az egyes beavatkozó szervek kárhelyi, és bevetés-irányítási kommunikációjának tapasztalatait, és annak eredményéhez képest kezdeményezze az Egységes Digitális Rádiórendszer felügyeletét ellátó közigazgatási és igazságügyi miniszter szükséges intézkedését;
  - d. a belügyminisztert, hogy vizsgálja meg annak jogszabályi lehetőségét, hogy az alárendeltségében működő szervezetek miként tudnak a közösségi médiakommunikációban jártas önkéntes szervezeteket és személyeket a kríziskommunikációs tevékenységükbe bevonni, továbbá fontolja meg azok rendvédelmi szervekkel való együttműködésének gyakorlatát célzó képzések megszervezését.
2. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem
- a. az országos rendőrfőkapitányt, hogy – az ORFK Országos Baleset-megelőzési Bizottság (a továbbiakban: ORFK-OBB) elnökeként is – vizsgálja meg a mentősávval kapcsolatos szabályok széleskörű megismertetéséhez nélkülözhetetlen, hatékony felvilágosító kampány elindításának lehetőségét, és tegye meg a szükséges intézkedéseket annak mielőbbi elindítására;
  - b. az országos katasztrófavédelmi főigazgatót és az országos rendőrfőkapitányt, hogy feladatkörükben tegyék meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az általuk vezetett szervezet a természetes személyek nagyobb csoportját érintő eseményekkel összefüggő tájékoztatása során – a honlapjaik mellett – ilyen célból létrehozott közösségi médiaprofiljukon keresztül is folytassanak proaktív lakosság-tájékoztatást;
  - c. az országos katasztrófavédelmi főigazgatót, hogy a lakosságfelkészítés során fektessen az eddigieknél nagyobb hangsúlyt az időjárás anomáliák okozta katasztrófa-helyzetekre, illetve azok kockázatára, melynek eredményeként a lakosság eddiginél nagyobb hányada lesz képes nem csak a helyzet megfelelő felismerésére, hanem az adott helyzetben követendő magatartás tanúsítására;
  - d. az országos katasztrófavédelmi főigazgatót, hogy tekintse át a lakosságriasztási rendszer hatékonyságát, és tegye meg a szükséges intézkedéseket annak növelése érdekében;
  - e. a MÁV elnök-vezérigazgatóját, hogy tekintse át a társaság utas tájékoztatási rendszerének hatékonyságát, és tegye meg a szükséges intézkedéseket annak növelése érdekében, valamint vizsgálja felül a vonatközlekedésben bekövetkező fennakadások esetén a forgalomirányítás megszervezésének rendjét.

Budapest, 2013. április

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése**

## az AJB-2084/2013. számú ügyben

Előadók: dr. Csóré Erika  
dr. Varga Éva Csilla  
dr. Vass Veronika

### Az eljárás megindulása

A Sopronkőhidai Fegyház és Börtönben átfogó ombudsmani vizsgálat mindezidáig nem volt. Az elmúlt években intézetből érkezett panaszok alapján szükségesnek tartottam a fogvatartási körülmények helyszíni ellenőrzését. Vizsgálatomat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján, hivatalból folytattam. A vizsgálat során a fogvatartotti létszámot, az elhelyezési körülményeket, az intézet és a zárkák állapotát, a szakorvosi, a pszichológusi, az egészségügyi ellátás feltételeit, az oktatást, az ételmezést, a foglalkoztatási lehetőségeket, a szabadulásra felkészítés gyakorlatát, a nemzetiségi jogok érvényesülését, továbbá a személyi állomány felkészültségét és munkakörülményeit ellenőriztem. A helyszíni vizsgálat 2013. április 4-én történt.

### Az 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 kapcsolattartás joga: *Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.* [Alaptörvény VI. cikk (1) bek.]
- 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)]

### I. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

#### 1. Az intézet rövid története

A börtön 1886-ban épült Wágner Gyula tervei alapján. Korábban cukorgyár volt az intézet területén. Az épületet eleve börtönnek építették, kizárólag kis alapterületű, egyszemélyes zárkákat alakítottak ki. 1921-ben kiürítették a trianoni békeszerződés eredményeként végrehajtott elcsatolások miatt, visszatelepítésére – a terület sorsáról döntő soproni népszavazást követően – 1922 áprilisában került sor. 1928-ban az intézet egyik elkülönített részét szigorított dologházzá jelölték ki. 1944-ben a nyilasok részlegesen kiürítették, hogy ott politikai foglyokat helyezzenek el. 1944 decemberében az intézettel szemközti iskolaépületben végezték ki Bajcsy-Zsilinszky Endrét, Pataki Istvánt és Pesti Barnabást. 1945. március 29-én ismét kiürítették. A szovjet csapatok hadifogolytábort létesítettek a területén, amely a szövetséges hatalmak badeni hadbíróóságának börtönként funkcionált. Az intézet visszatelepítésére 1948. március 10-én került sor. 1951 októberében ismét kiürítették, majd 1955-ben újra betelepítették. Az elítélteket 1924-től a magánkézben lévő, majd 1955-től a már állami tulajdonban működő Sopronkőhidai Szövőgyárban foglalkoztatták. Az 1960-as években szövödei üzemcsarnok, új kazánház,

bástyafal és őrtornyok, az 1980-as években az intézet területének bővítése során sportpálya épült. 1993-ban konyhát és étkezdét, 1996-ban új fürdőket alakítottak ki. A legutóbbi nagyobb felújítás 1997-ben kezdődött és 2005-ben fejeződött be. Az öt körleten öt ütemben végezték el a felújítást. Ennek során végezték el a fűtéskorszerűsítést, az elektromos rendszer felújítását, a festést, burkolást és a nyílászárócseréket. Több egyszemélyes zárkát összenyitottak, azokban irodahelyiségeket és nagyobb alapterületű zárkákat alakítottak ki. A melegvíz-ellátás egy részének biztosítására napkollektorokat rendszeresítettek.

## *2. Elhelyezési körülmények*

A fogvatartottak összlétszáma 793, az intézet befogadóképessége 500 fő. A vizsgálat napján 752 fogvatartott volt az intézetben, ebből 397ő fegyház, 283 börtön, míg 2 fogvatartott fogház fokozatban töltötte büntetését. A felnőtt férfi elítéltek mellett előzetes letartóztatottakat (67 fő) is őriz az intézet. A telítettség általában 150% körüli, de előfordult olyan időszak is, amikor 800 fölött volt a fogvatartottak száma. Az öt körletrészen súlyos, erőszakos bűncselekmények elkövetői kapnak elhelyezést. Átlagosan 6 évet töltenek az intézetben, de van életfogytiglani büntetését töltő fogvatartott is. Az első büntényes fogvatartottakat (kb. 20-30 fő) külön körleten helyezik el. Azokból a fogvatartottakból alakították ki ezt a csoportot, akik még nem voltak büntetve. Részükre külön programokat, nevelői foglalkozásokat szerveznek annak érdekében, hogy eredményesen tudjanak visszailleszkedni a társadalomba.

Fiatalkorút csak megőrzésre fogadnak be, őket a kórházi részlegen helyezik el és soron kívül elszállítják a megfelelő intézetbe. A fegyház körleten van zárt és félig nyitott körlet is, ez utóbbi körletre a jó magaviseletű, kiemelkedő munkát végző, fegyház végrehajtási fokozatú, valamint az átmeneti csoportba helyezett fegyház fokozatú fogvatartottak kerülnek elhelyezésre. Félig-nyitott fegyházas körletrészen plusz kedvezményként teakonyha, illetve mosókonyha használatára is van lehetőség.

A fogvatartottak magas létszáma miatt háromemeletes ágyakra is szükség van, másképp nem tudják megoldani az elhelyezésüket. Az ágyakon van létra és gurulás gátló. A zárkák rendkívül szűkek. 750 fölötti fogvatartotti létszám esetén (ilyenkor használják a háromemeletes ágyakat is) az egyszemélyes zárkában 1-3 fogvatartottat helyeznek el. Egy nagyobb zárka van, amelyben 10 fogvatartott helyezhető el. A zárkákban a mellékhelyiségek fallal vannak leválasztva, szellőzésük is megoldott. Két akadálymentes zárka van, melyben egy-egy személy helyezhető el (a vizsgálat időpontjában egy mozgáskorlátozott elítélt volt az intézetben). E zárkákban megfelelően ki van alakítva a zuhanyozó és a vécé is. Minden szinten két zuhanyzó (összesen 8) van, amelyek 8-10 állásúak. Az egyik zuhanyzó mennyezetéről a vizsgálat időpontjában mállott a vakolat, amit időnként kijavítanak ugyan, de mivel az épület statikája olyan, hogy állandóan mozog, ez a jelenség vissza-visszatér. A dolgozó fogvatartottak naponta, a nem dolgozók hetente egyszer fürödhetnek, a fürdést a szintes felügyelő koordinálja. A zárkákban szárítóeszköz nincs, az ágy végére teríthetik a fogvatartottak a kimosott saját ruháikat. A saját ruhájukat (alsóneműt) a mosókonyhában (ahol található hagyományos keverőtárcsás mosógép és centrifuga) tisztíthatják ki.

## *Külföldi fogvatartottak*

A külföldi fogvatartottak száma a vizsgálat napján 13 volt: román, holland, osztrák állampolgárságúak. Többségük beszéli a magyar nyelvet, mivel börtönbe kerülésüket megelőzően már hosszabb ideje az országban tartózkodtak. A bv. dolgozók is beszélnek idegen nyelvet (angol, német). A kommunikáció e formája így nem jelent gondot. A kizárólag szlovákul, illetve lengyelül beszélő fogvatartottakkal tolmács segítségével tudnak kommunikálni. Az elhelyezésnél

törekcsenek arra, hogy a külföldi fogvatartottak szükség esetén zárkatársaitól kaphassanak nyelvi segítséget.

### *Étkeztetés*

Az intézetnek saját konyhája van. A szakácsok (vendéglátóipari közép fokú végzettségűek és az intézet alkalmazottjai) irányításával kb. 25 fogvatartott is segít a fogvatartottak ételének elkészítésében. Az intézet munkatársai nem ugyanazt eszik, mint a fogvatartottak, a dolgozóknak külön főznek. Ennek oka az, hogy még csak látszata se merüljön fel annak, hogy a bv. alkalmazottak a fogvatartottak elöl megeszik az ebédet.

A diétás és egyéb külön étrendű elítéltek a jelenleg nem étteremként üzemelő helyiségben veszik fel az ebédjüket és aláírásukkal igazolják, hogy a megfelelő ételt kapták. A fogvatartottak zárkán fogyasztják el az ételmet, de ülve és asztal mellett. Hetente 4 alkalommal a vacsora is meleg. A soproni Erzsébet Kórház dietetikusa állítja össze a diétás étrendet, 10 napra előre pontosított étlap készül, de a menü 30 napos. Az alapanyagok közül a hús (sertés és broiler csirke) és a zöldség központi ellátásból érkezik, a többi élelmiszert közbeszerzés útján vásárolják meg. A teakonyhában zárkánként főzhetnek maguknak a fogvatartottak a kiétkezés során vásárolt élelmiszerekből. Az intézet külső üzemeltetésű kiétkeztetési boltjában vásárolhatnak a fogvatartottak kiétkezéskor. Az intézet és az üzemeltető által kötött szerződés tartalmazza, hogy az árak a soproni Spar üzlet árait nem haladhatják meg.

### *Oktatás, foglalkoztatás, szabadidő, fegyelmi helyzet*

A zsúfoltságot a foglalkoztatással igyekeznek ellensúlyozni. A munkáltatás feltételei alapvetően adottak az intézetben. 200-230 fogvatartott dolgozik és további 200 fogvatartott vesz részt oktatásban. A fogvatartottak munkáltatását jelenleg az intézet mellett működő Sopronkőhidai Ipari és Szolgáltató Kft. biztosítja. Az intézet célja, hogy legalább 300 fogvatartottat tudjon bevonni a munkáltatásba. Ezért több céggel kötöttek szerződést bér munka végzésére. Az Elzett Kft. számára záruk összeszerelését végzik a fogvatartottak, de elektronikai hulladékválogatásban, raklapgyártásban is részt vesznek. Konfekcióruhákat, rabruhát, ágyneműt készítenek belső ellátásra, és az intézet mosodájában, illetve konyháján is dolgoznak. A munkavégzés egymástól különálló, zárt munkahelyeken folyik. A ruháipar, a zárösszeszerelő, a csomagoló, a fémtömegcikk üzem fémforgácsoló része III-as, az összes további munkaterület pedig II-es biztonsági csoportba sorolt munkahely.

Az intézet két tantermében folyik az általános iskolai oktatás két összevont osztályban (1-4. és 5-8.). Gimnáziumi tanulmányok folytatását is biztosítják. Mindkét iskola formában 100-100 fogvatartott vesz részt az oktatásban. Emellett szakkörök is működnek: fafaragó, festő, sakk és kártya (rómi), sport, valamint nyelvi. Ez utóbbi csak akkor indul, ha van az intézetben olyan fogvatartott, aki beszél idegen nyelvet és vállalja annak tanítását.

Az intézet könyvtára 18.000 kötetel áll a fogvatartottak rendelkezésére. A könyvtárnak 450 beiratkozott tagja van, de csak 200-250 fő használja rendszeresen. A fogvatartott nevelési csoportjával hetente mehet könyvet kölcsönözni. Az elítéltek a könyvtárba telepített számítógépen, kérelem alapján tanulmányozhatják a CD jogtárat.

A szökés nem jellemző az intézetben. Tíz éve történt egy, de az elítélteket rövid időn belül elfogták. Az ablakokra fűrészelés jelzöt is felszereltek. Tavaly történt egy befejezett öngyilkosság, melynek oka nem vált ismertté. Az intézetnek két kisebb és egy nagyobb sétaudvara van. Ez utóbbi a szabad levegőn tartózkodás mellett sportolásra is szolgál (futball, röplabda, súlyozás). A kondicionáló teremben egyszere 7 fogvatartott sportolhat.

### *Egészségügyi ellátás*

Két pszichológus foglalkozik a fogvatartottakkal egyénileg és csoportfoglalkozás keretében. A dolgozók pszichés gondozását is e két szakember végzi. Több pszichológusra lenne szükség, hiszen hosszú ítéletesek, erőszakos, súlyos bűncselekményt elkövetők, mintegy állandó 150%-os zsúfoltság mellett tartózkodnak az intézetben.

Az intézet egészségügyi részlegén 3 kórterem van. A fogvatartottak és a dolgozók alapellátása külön rendelőben történik.

Az intézet két orvosa intézeti alkalmazott: az osztályvezető orvos és egy sebész szakorvos. A szemészeti, a pszichiátriai és a fogászati szakrendeléseket megbízási szerződéssel biztosítják. Az orvosok munkáját 9 szakápoló és egy rendszeresített adminisztrátor segíti. Az általános orvosi ellátás napi 24 órában biztosított. Az ügyeletet az intézet két orvosa és az önkormányzat biztosítja (ez utóbbira azért van szükség, mivel ügyelet az orvos csak havi 10 órában vállalhat). A Kft-ben külön foglalkozás-egészségügyi szakorvost is foglalkoztatnak.

Évente biztosítanak a fogvatartottak számára tüdőszűrést. Az elmúlt évben – anonim módon – Hepatitis szűrést is igényeltek a fogvatartottak, amit közel 200 fogvatartott vett igénybe. A nem kötelező HIV szűrésen azonban nem vettek részt. Térítésmentes influenza elleni védőoltás igénylése sem jellemző körükben. A fogvatartott részére a szükséges gyógyszert akkor is biztosítják, ha nem rendelkezik letéti pénzzel. Akinek van a letéti számláján pénz, azt köteles saját költségén megvenni. A fogvatartott nevére és TAJ számára írják ki a gyógyszereket. Aki nem rendelkezik TAJ számmal, annak megrendelését – az intézet jelzése alapján – az országos parancsnokság intézi. A beszerzett TAJ számokról havonta kap tájékoztatást az intézet. Amennyiben a fogvatartott állapota műtéti beavatkozást igényel, Tökölre szállítják, és ha az ott nem végezhető el, a Központi Kórház intézkedik a fogvatartott megfelelő egészségügyi intézménybe szállításáról.

### *Speciális csoportok*

Az intézetben működik gyógyító-nevelő csoport és drogprevenációs részleg is. Ez utóbbi részlegesen elhelyezett fogvatartottak maguk határozzák meg – rögzített kereteken belül – a foglalkozások témáját. A csoport önműködő, önszervező jellegű. A fogvatartottak számára az intézet pszichológusai, és civil segítő szakemberek is tartanak célzott, preventív foglalkozásokat.

### *Tiltott tárgyak, kábítószer*

Egy csomagvizsgáló van az intézetben, a bejáratnál. Rendszeresen találnak tiltott tárgyakat a fogvatartottaknak küldött csomagokban, főként mobiltelefont, de gyógyszereket is, mint pl. rivotril, vagy más olyan tárgyat, melynek a fogvatartottak körében piaci értéke van. Az intézet 6 szolgálati kutyája közül az egyiket kábítószer (és rivotril) keresésre is kiképezték.

### *Vallásgyakorlás*

A főállású katolikus pap az elmúlt évben kezdett az intézetben dolgozni, a 2012-ben elhunyt korábbi lelkész üres státuszán. Más felekezetek (Krisztus Szeretete Egyház, Jehova tanúi, Hit Gyülekezete) képviselői is végeznek szertatásokat, illetőleg foglalkoznak a fogvatartottakkal. A kápolnát több zárka egybenyitásával hozták létre, 2009-ben szentelték fel. A falakon többek között a fogvatartottak által készített képek vannak. A szombat és a vasárnapi napokon 55-60 fogvatartott vesz részt rendszeresen misén.

### *Kapcsolattartás*



Két látogatóhelyiség van. Az intézet családi beszélőre is biztosít lehetőséget, ami külön családi beszélőhelyiségben történik. Ebben a helyiségben tartják az ún. családi konzultációt is, amit a szabadulást megelőző 12 hónappal vehetnek igénybe először a fogvatartottak, majd havi egy alkalommal kérhetik azt. A családi konzultáció engedélyezésének feltétele a fogvatartott és a hozzátartozó beleegyező nyilatkozata. A konzultáción a fogvatartott és a családtag, nevelő és pszichológus jelenlétében és segítségével megbeszélhetnek, feldolgozhatnak egy-egy témát (pl. szabadulás utáni lakhatás megoldása, munkahely létesítése, az elítélt gyermekeivel való találkozása nehézségeinek kezelése).

A nagyobb, közös látogatóhelyiségben az asztal azon oldalán, melyen a fogvatartott ül, kb. 10 cm magasságú fakorlát választja el a fogvatartottat és a látogatót. A látogatás közbeni testi kontaktusra így csak a látogatás kezdetén és végén van lehetőség. A beszélő rendszerint szombatonként, kivételesen vasárnap is van. Húsvétkor, anyák napján és karácsonykor is engedélyeznek látogató fogadást.

A fogvatartottak a BVfon kft. által működtetett távbeszélőkön tarthatnak kapcsolatot hozzátartozóikkal, ügyvédjükkel. A telefon vonalkódos kártyával működik és arcfelismerővel is el van látva, így nincs lehetőség az azzal való visszaélésre. A telefonálás díja még mindig nagyon magas, amit nemcsak a fogvatartottak, de a bv. alkalmazottak is annak tartanak. A vonalkódos kártya használható a kiétkezéskor is.

A kapcsolattartó postai úton küldhet pénzt a fogvatartottnak az intézet számlájára, ami az összeg beérkezését (ami az Államkincstáron keresztül történik) követő napon a fogvatartott számlájára kerül. A látogatás napján van lehetőség csekket (sárgaszínű) igényelni pénz feladására, de a postai (rózsaszín) csekk is használható e célra. A pénzküldemény célját nem kell megjelölni a csekken. A szabadulás utáni beilleszkedés megkönnyítése érdekében az intézet egyedi kérelem, illetve annak engedélyezése alapján lehetővé teszi, hogy a fogvatartott – a szabadulás előtt legfeljebb 6 hónappal – kapcsolatot tartson a vallási felekezete tagjával, volt vagy leendő munkáltatójával.

### *Gépjárműpark*

Az intézet 11 db gépjárművel rendelkezik. A személygépkocsi és a személyszállító kisbusz mellett 1db 38 személyes, 1 db 19 személyes, 1db 4 és 4 db 6 személyes rabomobil segíti a fogvatartottak mozgatását, szállítását. A járművekben biztonsági öv nincs, de van egy mobil biztonsági öv, amelyet szükség esetén, pl. mozgáskorlátozott fogvatartott szállításakor alkalmaznak.

### *Személyi állomány*

A személyi állomány átlag életkora 30-35 év között van. A 319 státusz feltöltött, azonban nagy a fluktuáció. A bv. dolgozók közül a múlt évben 5 tiszt leszerelt, Ausztriában vállalt munkát. A felügyelők leterheltsége nagy, de túlórával el tudják látni a feladataikat. A túlórákat lecsúsztatják. 16 nevelői státusz van az intézetben, ebből kettőt jelenleg megbízási szerződés keretében töltenek be, mivel a kötelező 14 hetes tanfolyamot még nem fejezték be. A személyi állomány anyagi helyzetében javulás nem történt. Az intézetben a munkahelyek, irodák kulturáltak, a karbantartásra, felújításra – a kevés anyagi fedezet ellenére is – figyelmet fordítanak. Ez főként a fogvatartottakkal közvetlenül foglalkozók munkakörülményeinek javításában, a már elért színvonal megtartásában nyilvánul meg. A dolgozók fegyelmi helyzete jó, fegyelmi eljárások indulnak, de többnyire gondatlan cselekedetek miatt.

## **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 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 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 Alaptörvény VI. cikkének (1) bekezdése védi *a magán- és családi életet* és e cikkben alkotmányos szinten megjelenik az otthon és a kapcsolattartás fogalma is. 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).

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. §). Álláspontom szerint ezek az értelmezések – 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 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.

Már korábbi vizsgálataim kapcsán kifejtettem, hogy – 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. *(Más a helyzet, ha az egészségügyi intézményrendszeren belül, így például az autizmussal és egyéb fogyatékossággal élő beteg ellátás területén meghatározott helyeken, megyékben vagy régiókban bizonyos speciális szakellátások érdemben elérhetlenné válnak és ez az állapot hosszú időn keresztül „stabilizálódik”.)*

### 3. A vizsgálat érdeme tekintetében

Az intézet zárkái nagyon szűkek, ebből adódóan rendkívül túlszűfoltak, 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 intézmény rendszerint 150%-os kihasználtsággal működik. Nehezíti a helyzetet az is, hogy a hosszabb itéletű, fegyházbüntetésüket töltők idejük jelentős részét a zárkákban töltik, tekintve, hogy a börtönön belüli mozgási lehetőségük erősen korlátozott.

*Megállapítom, hogy a kis alapterületű, egyszemélyes, szűk zárkákban több fogvatartott elhelyezése – függetlenül a zárka alapterületének és légköbméterének nagyságától – önmagában*

*visszásságot okoz a fogvatartottak emberi méltóságához, valamint testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben.*

Az egyik zuhanyzó mennyezetének állapotával kapcsolatban *nem állapítok meg alapvető joggal összefüggő visszásságot*, mivel a problémát az intézet saját hibáján kívül eső körülmények okozzák és annak javításáról folyamatosan gondoskodnak.

Ugyancsak *mellőzöm alapvető joggal kapcsolatos visszásság megállapítását* a gépjárművek biztonsági övvel való felszerelésének hiánya miatt, mivel a belügyminiszter döntése szerint azok rendszeresítésének határideje 2014. december 31.

Az intézet befogadóképességét jelentősen meghaladó fogvatartotti létszám miatt rendszeresen teszi elkerülhetlenné a háromemeletes ágyak használatát, ami – még ha átmenetileg is – közvetlenül veszélyezteti *az embertelen, megalázó bánásmód tilalmát*.

A magas fogvatartotti létszámra és büntetésük hosszú időtartamára is tekintettel nem tartom elegendőnek a pszichológusok számát. Az intézet két pszichológusa a közel 800 fogvatartott mellett a személyi állománnyal is foglalkozik.

Mint ahogy azt már korábbi jelentéseimben is hangsúlyoztam, egy zárt közösségben hatványozottan jelentkezhetnek különböző pszichés problémák, betegségek, amelyeknek a kezelése gyakran hosszabb időt vesz igénybe. A bv. intézetekben tehát elengedhetetlen a megfelelő létszámú szakember jelenléte. [Például az AJB-4495/2012. sz. jelentésben]

*Megállapítom, hogy az intézetben alkalmazott pszichológus szakemberek alacsony száma közvetlenül veszélyezteti a fogvatartottak és a személyi állomány lelki egészséghez való jogát, megfelelő mentális ellátását.*

A fogvatartottak a kimosott saját ruhaneműiket a zárkában – szárítóeszköz hiányában – az ágy végére terítve száríthatják ki. Az intézetben külön szárítóhelyiség nincs. Az IM rendelet szerint az intézetben befogadó, szabadságos, szabaduló, fegyelmi, az ön- és közveszélyes magatartást tanúsító elítéltek elhelyezésére szolgáló, továbbá különleges biztonsági zárkát kell kialakítani, illetve kijelölni. A jogszabály 2010 novemberében történt módosítása értelmében az országos parancsnok engedélyével egyéb rendeltetésű zárkák és lakóhelyiségek is kialakíthatók. Az egyéb rendeltetésű zárkák és lakóhelyiségek az ott elhelyezett elítéltek sajátos helyzetére és különleges szükségleteire tekintettel – az országos parancsnok engedélyével – a rendelet 3. számú mellékletében meghatározottakon kívül egyéb berendezési és felszerelési tárgyakkal is helyettesíthetők, illetve kiegészíthetők. Ez azt jelenti, hogy a zárkában ruhaszáritó eszköz is engedélyezhető, pótolva ezzel a külön szárítóhelyiséget.

*Több büntetés-végrehajtási intézet vizsgálata során már rámutattam arra, hogy a fogvatartottak által kimosott saját ruhaneműk szárítására – a fogvatartotti igény bejelentése alapján – minden esetben szükséges a szárítóeszköz biztosítása, mivel annak hiánya közvetlenül veszélyezteti, a fogvatartottak emberi méltóságához való jogának érvényesülését.* [AJB-3616/2012., 7205/2012. számú jelentések]

A családi kötelékek fenntartását, erősítését szolgálja a látogatófogadás, amelyet az intézet asztal mellett ülve, a látogatóhelyiségben biztosít. Az azonban, hogy az asztalok két oldalát egy fa korlát elválasztja, alkalmas a fogvatartott és hozzátartozója *emberi méltóságához való joga biztosításának korlátozására, és a kapcsolattartáshoz való joga érvényesülésének megakadályozására is.* [Erre a megállapításra jutottam az AJB-2862/2011. számú jelentésben a Sátoraljaújhegyi Fegyház és Börtön, majd az AJB-7205/2012. számú jelentésben a Győr-Moson-Sopron Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet vizsgálata kapcsán.]

Fontosnak tartom kiemelni, hogy jó gyakorlatnak tartom az ún. családi konzultáció lehetőségének biztosítását a szabadulás előtt álló fogvatartottak számára. E konzultációk segíthetik a fogvatartott családjában korábban felhalmozódott feszültségek levezetését,

konfliktusok rendezését, egyúttal a már hosszabb ideje zárt intézeti keretek között élő fogvatartott szabad életre való felkészülését is.

Pozitívan értékelem az intézet azon kezdeményezését is, hogy a szabadulás előtti 6 hónapban a fogvatartott felveheti a kapcsolatot volt vagy leendő munkáltatójával.

A fogvatartottak anyanyelvhasználathoz való jogával összefüggésben visszásság gyanúja nem merült fel. Az intézet kiemelt figyelmet fordít a fogvatartottak anyanyelv használatának biztosításával kapcsolatos kérdésekre, így pl. a személyzet felvétele során az érintett személy idegen nyelv ismeretére, mellyel az esetleges kommunikációs nehézségek megelőzhetők.

### **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok orvoslása érdekében

- I. az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát*, hogy vizsgálta meg a Sopronkőhidai Fegyház és Börtön pszichológusi státuszai emelésének, a zárkák rendkívüli zsúfoltságára és a háromemeletes ágyak időszakos használatára tekintettel pedig a férőhelybővítés, valamint az ahhoz szükséges anyagi fedezet központi biztosíthatóságának, esetleg a fogvatartottak más intézetbe való átcsoportosításának lehetőségét.
- II. az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem a Sopronkőhidai Fegyház és Börtön parancsnokánál*, hogy vizsgálja meg a zárkák ruhaszártó eszközzel való felszerelésének lehetőségét, továbbá szüntesse meg a közös látogatóhelyiségben az asztalokat elválasztó fakorlátot.

Budapest, 2013. május

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## 6.2.

### **A 2013-as alkotmánybírósági indítványok és más kiadványok**

Ügyszám: AJB-5757/2012  
Előadó: dr. Csink Lóránt  
dr. Dezső Adrienn  
dr. Kurunczi Gábor

Alkotmánybíróság

1015 Budapest  
Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg az adózás rendjéről szóló 2003. évi. XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 152. § (1) bekezdésének „a végrehajtható okirat csatolása nélkül” szövegrészét, mivel az álláspontom szerint az ellentétes

- Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével (hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog)
- Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével (jogorvoslathoz való jog)

I n d o k o l á s

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. §-ok szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Egy magánszemély azzal a kéréssel fordult hozzám, hogy kezdeményezzem az Art. 152. § (1) bekezdésének Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát tekintettel arra, hogy megítélése szerint sérül a tisztességes eljáráshoz való jog azzal, hogy a hitelintézetet az adóhatóság hatósági átutalási megbízását a végrehajtható okirat csatolása nélkül köteles teljesíteni.

Az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybírósági indítványok

előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket. Az AJB utasítás 45. § (1) bekezdés b) pontja szerint az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát (utólagos normakontroll eljárás) konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül, a hozzá forduló panaszos beadványa alapján. Az AJB utasítás 46. § (2) bekezdése előírja, hogy milyen esetekben lehet különösen indokolt az utólagos normakontroll indítvány benyújtása.

A felsorolt szempontok közt szerepel, hogy az indítványozást indokolhatja, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, *alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével* kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, továbbá, ha az alapjogsérelem *kirívó súlyú*, illetve a *sérelmet szenvedők száma jelentős*.

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy az Art. 152. § (1) bekezdésével *kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel*, ennek megfelelően terjesztem elő az Art. 152. § (1) bekezdés „a végrehajtható okirat csatolása nélkül” szövegrészének megsemmisítésére irányuló kérelmemet.

Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírósági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog, így például az egyenlő bánásmód követelményével, az egyes szabadságjogokkal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételek, valamint az egyes alapjogi tesztek. Megjegyzem, hogy a *két évtizedes alkotmányossági gyakorlat* eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak. Az Alkotmánybíróság pedig 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 indítványom kapcsán áttekintett törvényi rendelkezések a következők:

Az Art. 152. § (1) bekezdése szerint *a fizetési számlát vezető pénzforgalmi szolgáltató az adóhatóság hatósági átutalási megbízását a végrehajtható okirat csatolása nélkül köteles teljesíteni*. A (2) bekezdés szerint, ha az adóhatóság a hatósági átutalási megbízást nem valós tartalmú végrehajtható okirat alapján, végrehajtható okirat hiányában vagy végrehajtható okirat birtokában, de az esedékesség időpontja előtt nyújtotta be, a hatósági átutalási megbízás teljesítése napjától a jogosulatlanul beszedett adó, költségvetési támogatás visszatérítése napjáig a késedelmi pótlékkal azonos mértékű kamatot fizet.

A pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról szóló 2009. évi LXXXV. törvény 64. § (1) bekezdése szerint a bírósági végrehajtási eljárásban, valamint a közigazgatási végrehajtási és adóvégrehajtási eljárásban a pénzkövetelést a hatósági átutalási megbízás adására vagy átutalási végzés meghozatalára jogosult erre irányuló kezdeményezésére hatósági átutalással. A hatósági átutalás esetén a fizető fél pénzforgalmi szolgáltatója a fizető fél fizetési számlája terhére meghatározott pénzösszeget utal át a hatósági átutalás megbízás adója által meghatározott fizetési számlára. A 64. § (5) bekezdése értelmében a hatósági átutalási megbízás átvételét sem a fizető fél, sem a hatósági átutalás kezdeményezésére jogosult pénzforgalmi szolgáltatója nem tagadhatja meg.

A pénzforgalom lebonyolításáról szóló 18/2009 (VIII. 6.) MNB rendelt (továbbiakban: MNB rendelet) 31. § (5) bekezdése szerint a fizető felet a pénzforgalmi szolgáltatója a hatósági átutalási megbízás és az átutalási végzés teljesítéséről, részteljesítéséről, valamint sorba állításáról a teljesítéssel vagy a sorba állítással egyidejűleg a fizetési megbízás adattartalmának közlésével írásban értesíti. Ha a hatósági átutalás és az átutalási végzés sorba állításának kezdete nem munkanapra esik, a pénzforgalmi szolgáltató az értesítési kötelezettségének a következő munkanapon tesz eleget.

1.) 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.<sup>190</sup> A tisztességes eljárásnak általánosan és nem vitatottan elismert elvi eleme a fegyverek egyenlősége. 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.<sup>191</sup> A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben vizsgálendő, hogy az adóhatóság hatósági átutalási megbízását a pénzforgalmi szolgáltató a végrehajtható okirat csatolása nélkül köteles teljesíteni.

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 jogszabály, 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.

Az Art. indítvánnyal támadott rendelkezésével kapcsolatban azt kell vizsgálni tehát, hogy az érintett adós jogainak érvényesülését elősegíti-e, vagy épp ellenkezőleg, akadályozza azt.

Az MNB rendelet melléklete szerint a hatósági átutalási megbízás kötelezően csak a benyújtó nevét, számlaszámát, aláírását, a fizetésre kötelezett számlaszámát, a bizonylatszámot, a benyújtás indokát (jogszabálysámot) valamint a közlemény rovatot tartalmazza. A pénzforgalmi bankszámlák tulajdonosai már nevük alapján is nagy pontossággal azonosíthatóak, a lakossági bankszámlák tulajdonosairól és rendelkezésre jogosultjairól (gyakori nevek, vagy rokonok esetén) ez egyáltalán nem mondható el. A hatósági átutalási megbízások teljesítésével kapcsolatosan kiemelkedő garanciális jelentősége lenne annak, hogy az adós a tartozás és annak jogcíme pontosan beazonosítható legyen. Ez nem csupán pontosítja a bankszámla-tulajdonos azonosítását, hanem az érintett jogainak érvényesülését is jobban garantálná. Ennek ellenére a hatályos jogszabályi rendelkezés alapján a hatósági átutalási megbízás teljesítésére végrehajtható okirat vagy más, az adós személyének kétségtelen megállapításhoz szükséges okirat csatolása nélkül kerül sor.

További problémát vet fel egy esetleges ügyfél reklamáció kérdése. A pénzintézetek a fizető fél számára a hatósági átutalási megbízás adattartamán kívül érdemi információt nem tudnak adni. Ugyanakkor maga az Art. 1. § (5) bekezdése is rögzíti, hogy az adóhatóság az adózónak a törvények megtartásához szükséges tájékoztatást megadja. Abban az esetben, ha az

---

<sup>190</sup> 6/1998 (III. 11.) AB határozat

<sup>191</sup> 6/1998 (III.11) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat



hitelintézetnek az adóhatóság elküldené a végrehajtható okiratot az fizető fél érdemi információt kaphatna, megtudhatná, hogy pontosan milyen tartozás miatt emelték le a számlájáról a pénzüsszeget. A hatályos jogszabályi rendelkezések szerint tehát a pénzforgalmi szolgáltatónak nincs jogosultsága vizsgálni és felülbírálni az adóhatóság hatósági átutalási megbízását.

Mindezekre figyelemmel megállapítható, hogy az Art. 152. § (1) bekezdésének indítvánnyal támadott szövegrésze megnehezíti, több esetben pedig ellehetetleníti az ügyféli jogok érvényesítését. Jelen formájában tehát az eljárás tisztességessége e vonatkozásban nem biztosított.

*A fentiekre tekintettel, álláspontom szerint az Art. 152. § (1) bekezdésének azon része, mely szerint az adóhatóság átutalási megbízását – a végrehajtás alapvető adatait tartalmazó – végrehajtható okirat nélkül köteles a pénzforgalmi szolgáltató teljesíteni sérti az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdését.*

2.) Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslással éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

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. A jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.<sup>192</sup> 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 jogorvoslással éljen.

*A jogorvoslati lehetőség biztosítása azonban nem pusztán formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (tényleges lehetőség volt-e az igénybevétele) kérdés is.* Minden esetben, amikor ez a panasz alapján nem magától értetődő, vagy a panaszos kifejezetten azt sérelmezi, hogy valamely hatóság nem biztosította számára a jogorvoslat – egyébként az adott ügytípusban létező – lehetőségét, ideértve azt is, ha a hatóság jogszabályi kötelezettség ellenére nem tájékoztatja a jogorvoslat lehetőségéről. Valamennyi olyan esetben, amikor nem támasztja alá a hatóság, hogy a jogorvoslat biztosítása körében eleget tett az ügyféllel szemben fennálló tájékoztatási kötelezettségének, tartalmilag bizonyosan nincs számára jogorvoslati lehetőség biztosítva.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát a jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.<sup>193</sup> A jogorvoslati fórumnak ennek megfelelően döntési helyzetben kell lennie. A formális és a jogi szabályozás miatt eleve kilátástalan jogorvoslat nem kielégítő.

A 90/2007. (XI. 14.) AB határozat a következőket mondja ki. *Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése alapján a jogorvoslathoz való jog alanyi jogként megillet mindenkit, akinek jogát, jogos érdekét a közigazgatási hatóság döntése sérti.* A közigazgatási eljárásban a jogorvoslathoz való jog az ügyfeleket megillető jog, amelynek érvényesülését az ügyfél által kezdeményezhető jogorvoslati eljárások biztosítják. A jogalkotót ugyan széleskörű mozgási szabadság illeti meg a jogorvoslati jog szabályozása terén, de az azzal való rendelkezési jogot nem veheti ki az ügyfél kezéből.

Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése nem jogorvoslati kötelezettséget ír elő, hanem jogorvoslathoz való jogot. Az alanyi jog lényege, hogy

---

<sup>192</sup> 5/1992 (I. 30.) AB határozat

<sup>193</sup> 49/1998. (XI. 27.) AB határozat

a vele való rendelkezés mindig az alanyi jog jogosultját, jelen esetben a rendes jogorvoslati jogával (fellebbezési jogával) élni kívánó ügyfelet illeti meg. Az ügyfelet megillető jogorvoslati jogot az általa – és nem a hatóság által – kezdeményezhető jogorvoslati eszközök, pl. a fellebbezés biztosítják.

Egy korábbi jelentésemben<sup>194</sup> már megállapítottam, hogy a jogorvoslati joggal való rendelkezési jogosultságból következik, hogy az Alaptörvény által védett rendes jogorvoslat és az Alaptörvény által nem érintett rendkívüli jogorvoslat egymással nem cserélhető fel, köztük nem lehet olyan „átjárási lehetőség”, amelyről a hatóság – vagy akár jogszabály – az ügyfél akarata ellenére, vagy annak hiányában dönt. Az ügyfél számára biztosított rendes jogorvoslati jogot még az ő vélelmezett érdekében sem lehet elvonni, sem „ügyfélbarát” eljárásra hivatkozva felcserélni más jellegű, rendkívüli jogorvoslati lehetőséggel.

A jogorvoslati jog gyakorolhatóságának korlátja a jogerő intézménye. A fellebbezési határidő lejártával beáll a jogerő. Ezt követően a jogerős döntéssel szemben már csak törvényben biztosított rendkívüli jogorvoslattal lehet élni. A rendkívüli jogorvoslat nem minősül a rendes jogorvoslat meghosszabbított változatának, hanem önálló eljárás, amelynek feltételrendszerét világos normatartalommal kell kialakítani. Az Alkotmánybíróság szerint a jogerő intézménye – a jogállamiság részeként – alkotmányos követelmény. A jogorvoslati lehetőségek biztosítása mellett beállott jogerő tiszteletben tartása a jogrend egészének stabilitását, biztonságát szolgálja.<sup>195</sup>

Az Art. 159. § (1) bekezdése szerint a végrehajtás során az adóhatóság által hozott végzések, illetőleg az adóvégrehajtó (ideértve az adóhatóság megbízásából eljáró bírósági végrehajtót is) törvénytörtő intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása ellen az adós, a behajtást kérő, illetőleg az, akinek a végrehajtás jogát vagy jogos érdekét sérti – a sérelmezett intézkedés vagy annak elmaradásának tudomására jutásától számított 8 napon belül – a végrehajtást foganatosító elsőfokú adóhatóságnál végrehajtási kifogást terjeszthet elő. A végrehajtási kifogásnak – az ismételt, illetőleg az árverés kitűzését követően benyújtott, az árverés kitűzésének jogszerűségét nem vitató végrehajtási kifogás kivételével – a további végrehajtási cselekményekre halasztó hatálya van. A végrehajtási kifogás beérkezéséről a végrehajtót az adóhatóság haladéktalanul értesíti.

A hatósági átutalási megbízás benyújtásakor azonban a fizető fél – különösen, ha több számlatulajdonos van vagy tévesen nem az adós számlatulajdonossal szemben hajtják végre – lényegesen nehezebben jut hozzá azokhoz az információkhoz, amelyek ahhoz szükségesek, hogy el tudja dönteni, az adóhatóság eljárása valóban jogszabálysértő volt-e. Fontos megjegyezni, hogy a hitelintézet értesítésének átvételétől kezdődik az Art. 159. §-ában megállapított 8 napos határidő, ugyanakkor ennek az értesítőnek az átvételekor nem minden esetben tudja megítélni a fizető fél a hatósági átutalási megbízás jogszerűségét. A követelés pontos megnevezése, jogcíme, esedékessége, járulékai olyan adatok, amelyek ismerte feltétlenül szükséges, ugyanakkor a hitelintézethez benyújtott megbízás nem tartalmazza, de a végrehajtható okirat igen. Mindezek alapján megállapítható, hogy a végrehajtó okirat hiánya érdemben akadályozza a jogorvoslat gyakorlását a fizető fél számára.

*A fentiekre tekintettel, álláspontom szerint az Art. 152. § (1) bekezdésének azon része, mely szerint az adóhatóság átutalási megbízását – a végrehajtás alapvető adatait tartalmazó – végrehajtható okirat nélkül köteles a pénzforgalmi szolgáltató teljesíteni, akadályozza hatósági*

---

<sup>194</sup> AJB-70/2010. sz. jelentés

<sup>195</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat

*átutalási megbízással érintett félnek a jogorvoslathoz való jogának gyakorlását, amellyel sérül az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése.*

Mindezek alapján kezdeményezem, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül és semmisítse meg az Art. 152. § (1) bekezdés „a végrehajtható okirat csatolása nélkül” szövegrészét, amely sérti Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes eljáráshoz való jogot, a XXVIII. cikk (7) bekezdése által biztosított jogorvoslathoz való jogot.

Budapest, 2013. április

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Ügyszám: AJB-7272/2012  
Előadó: dr. Szajbély Katalin

## **Alkotmánybíróság**

1015 Budapest  
Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban Mttv.) 156. § (3) bekezdésének „– ismételt jogsértés esetén sújtani köteles –” szövegrészét.

Álláspontom szerint az Mttv. hivatkozott rendelkezése

- ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésben foglalt jogállamiság követelményével;
- sérti az Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt tisztességes eljáráshoz fűződő jogot.

Az Abtv.-ben biztosított jogkör hiányában nem indítványozhatom, azonban az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlom annak vizsgálatát, hogy az Mttv. 156. §-ban kialakított szabályozás tartalmazza-e mindazon garanciákat, amelyek alapján a szabályozás összhangban áll az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság, és azzal összefüggésben a XXIV. cikkben deklarált tisztességes eljárás követelményével, vagy pedig mulasztás áll-e fenn e tekintetben. Az Abtv.-ben biztosított jogkör hiányában szintén nem indítványozhatom, azonban az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlom annak vizsgálatát, hogy az Mttv. 44. § a médiaszolgáltatási díjra vonatkozó szabályozása megfelel-e a 37/2008. (IV. 8.) AB határozatban a tisztességes eljárás követelménye kapcsán megfogalmazott garanciális követelményrendszernek Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tekintetében.

I n d o k o l á s

1. Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.

Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az indítvány előkészítése és előterjesztése során az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezései mellett figyelembe vettem az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítást.

Egy újságírókat tömörítő szakmai szervezet azzal a kéréssel fordult hozzám, hogy kezdeményezem az Alkotmánybíróságnál az Mttv. egyes rendelkezéseinek megsemmisítését. Álláspontjuk szerint az Mttv. eljárási bírságra vonatkozó rendelkezései szükségtelenül és aránytalanul korlátozzák a tulajdonhoz való jogot, valamint ellentések az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való joggal, továbbá a nem földfelszíni frekvenciákat használó médiaszolgáltatók, így az internetes lineáris szolgáltatók médiaszolgáltatási díj fizetési kötelezettsége szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a sajtószabadság gyakorlását.

Az indítvány indokolásával összefüggésben hivatkozom arra, hogy 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*”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim 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, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

2. Az Mttv. 156. § (1) bekezdése értelmében az eljárás akadályozásának esetén a Hatóság eljárási bírságot szabhat ki az ügyféllel, az eljárás egyéb résztvevőjével, illetve a tényállás tisztázása során közreműködésre kötelezett személlyel szemben, ha az eljárás során olyan magatartást tanúsít, amely az eljárás elhúzására, a valós tényállás feltárásának megghiúsítására irányul, vagy azt eredményezheti. A (2) bekezdés rendelkezik az eljárási bírság összegéről: annak legmagasabb összege huszonötmillió forint, természetes személy ügyfél esetében legfeljebb egymillió forint. A (3) bekezdés kimondja, hogy az (1)-(2) bekezdésben foglaltakon túlmenően az eljárás akadályozása, illetve az adatszolgáltatás nem vagy nem megfelelő teljesítése esetén a Hatóság hárommillió forintig terjedő bírsággal sújthatja – ismételt jogsértés esetén sújtani köteles – a jogsértő vezető tisztségviselőjét is. A (4) bekezdés szerint az eljárási bírság kiszabása során a Hatóság mérlegeli különösen a jogsértő előző évben elért nettó árbevételét és a jogsértés ismételtségét.

Az eljárási bírság funkciója az eljárás lefolytatásnak elősegítése, a felróható akadályozás szankcionálása, ezáltal a további, rosszhiszemű akadályozás megelőzése. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 61. § (1) bekezdés értelmében „az e törvényben meghatározott esetekben a

kötelezettség *felróható módon* történő megszegése esetén eljárási bírság kiszabásának van helye. Ha az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője egyébként *rosszhiszeműen* jár el, a hatóság eljárási bírsággal sújthatja.” Az általános és különös eljárási szabályok viszonyát tekintve azonban a Ket. szubszidiáriusan érvényesül az Mttv. hatósági eljárásrendjéhez képest [Ket. 13. § (2) bekezdés f) pont]. Az Mttv. 144. § (1) bekezdése értelmében a Médiatanács és a Hivatal (e Fejezet alkalmazásában a továbbiakban: Hatóság) az e törvényben foglalt eltérésekkel a Ket. szerint jár el. Az Mttv. *eljárási bírság* kiszabására vonatkozó 156. §-a – a Ket. idézett rendelkezésével ellentétben – *nem tartalmazza a felróhatóság és a rosszhiszeműség követelményrendszerét*, sőt elvileg e rendelkezésnek lehetséges olyan értelmezése, amely szerint az „*azt eredményezheti*” fordulattal eredmény-felelősséget állapít meg. A (4) bekezdés szerint a bírság kiszabása, azaz összegének meghatározása során a Hatóság mérlegeli különösen a jogsértő előző évben elért nettó árbevételét és a jogsértés ismételtségét. A jogalkalmazás során különösen mérlegelendő szempontok körében sem szerepel tehát a felróhatóság mérlegelése, mindazonáltal a (4) bekezdés nem zárja ki az ott felsoroltakon túli szempontok, így a felróhatóság és rosszhiszeműség mérlegelését sem. Kérdéses ezzel összefüggésben, hogy vajon a Ket. általános – a közigazgatási eljárásjogi értelemben vett felróhatóságot főszabályként tételező rendelkezései ez esetben érvényesülnek-e az Mttv. speciális szabályai mellett. Ezzel összefüggésben felmerül az is, hogy vajon a hatályos szabályozás garanciát nyújt-e arra, hogy a törvény betűjével összhangban történő jogalkalmazás ad absurdum ne eredményezze azt, hogy a Hatóság akár az ügyféli jogok gyakorlását – amennyiben azok az eljárás elhúzódását eredményeznék – szankcionálja eljárási bírsággal. Amennyiben ugyanis az Mttv. 156. §-t önmagában, a Ket. általános szabályainak a figyelmen hagyásával értelmezzük, az megítélésem szerint felvetné a tisztességes eljárás követelményének sérelmét.

A tisztességes eljárás követelményét az Alaptörvény a hatósági eljárások vonatkozásában külön is rögzíti. A XXIV. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A tisztességes eljáráshoz fűződő jog része a jogorvoslathoz való jog is, amelyet a XXVIII. cikk (7) bekezdése rögzít: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság számos korábbi határozatában 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. Az Alkotmánybíróság határozataiból megállapíthatóan a tisztességes eljárás követelménye nem korlátozódik a büntetőeljárásra, s így foglalt állást, a Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésének alkalmazása során az Emberi Jogok Európai Bírósága is. Tekintettel továbbá arra, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát külön is garantálja, a tisztességes eljárás követelménye értelemszerűen kiterjed a közigazgatási eljárásokra.

Az Mttv. 156. § (1) bekezdése által bevezetett, *önmagában értelmezve az objektív felelősséghez közelítő szabály* az eljárási bírság kiszabásával összefüggésben kétségtelenül hatékony eszköze lehet az eljárást akadályozó ügyféli illetve résztvevői magatartás kiküszöbölésének. Az Alkotmánybíróság azonban a 165/2011. (XII.20.) AB határozatban megállapította: a jogállamiság követelményére vezethető vissza a törvényalkotónak az a kötelezettsége, hogy a közigazgatási eljárási szabályok megalkotásakor ne önkényesen, kizárólag a hatékonyság, gyorsaság és szakszerűség egyébként méltányolható szempontjai alapján járjon el,

hanem legyen tekintettel a tisztességes eljárás jogából fakadó követelményekre, az ügyfél alapjogaira és méltányolható érdekeire is. Nem összeegyeztethető a tisztességes eljáráshoz való joggal, végső fokon a jogállamiság elvével az, ha a törvényalkotó a hatékonyság szempontját úgy érvényesíti, hogy eközben a hatósági eljárás ügyfele személyként vagy hivatása, tevékenysége gyakorlásában kiszolgáltatottá, lényegében eszköztelemmé válik a közhatalom fellépésével szemben.

Az eljárási bírságot kiszabó határozattal szemben a – jogszabálysértésre való hivatkozással – bírói felülvizsgálatnak van helye [2005. évi XVII. törvény 3. § (1) bekezdés]. E körben a bíróság vizsgálhatja ugyan a felrőhatóságot, erre azonban önmagában az Mttv. 156. § alapján nem köteles (csupán a Ket. 61. §-ban foglaltakkal együttesen alkalmazva azt), hiszen az Mttv. rendelkezései nem követelnek meg felrőhatóságot, sem pedig rosszhiszeműséget az eljárást akadályozó személy illetve szervezet részéről.

*A fentiekre tekintettel felmerül annak a kérdése, hogy a 156. § (1)-(4) bekezdésében az eljárási bírság tekintetében kialakított szabályozás a Ket. rendelkezéseivel összhangban tartalmazza-e mindazon garanciákat, amelyek alapján a szabályozás összhangban áll az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság, és azzal összefüggésben a XXIV. cikkeken kifejtett tisztességes eljárás követelményeivel.*

3. A Hatóság a jogsértő 156. § (1)-(2) bekezdéseiben foglaltak szerinti bírságolásán túlmenően a (3) bekezdés értelmében az eljárás akadályozása, illetve az adatszolgáltatás nem vagy nem megfelelő teljesítése esetén hárommillió forintig terjedő bírsággal sújthatja (ismételt jogsértés esetén sújtani köteles) a jogsértő vezető tisztségviselőjét is. Ez a megoldás az ismert felelősségi alakzatok körből sem a mögöttes, sem pedig az egyetemleges felelősség koncepciójának nem felel meg, hanem lényegében „párhuzamos” felelősséget teremt, mivel ugyanazon magatartás miatt szankcionál egyszerre két szereplőt: a jogsértőt és annak vezető tisztségviselőjét. Teszi ezt annak ellenére, hogy a vezető tisztségviselő magatartása lényegében betudható az akadályozó szervezetnek, ennek hiányában ugyanis a jogsértő szervezet eljárási bírsággal sújtása lenne nehezen indokolható.

Egyszeri jogsértés esetén a Hatóság mérlegelheti, hogy kívánja-e eljárási bírsággal sújtani a vezető tisztségviselőt, e döntés mérlegelési szempontjait azonban nem határozza meg az Mttv., mivel a (4) bekezdésben a bírság összegével összefüggésben kifejtett mérlegelési szempontok (az előző évi nettó árbevétel és a jogsértés ismételtsége) a vezető tisztségviselő tekintetben nem értelmezhetőek. A Hatóság tehát a törvény alapján nem köteles vizsgálni, hogy az illető vezető tisztségviselő részt vett-e az eljárás akadályozásában, hanem neki kell a későbbiek során a bíróság előtt bizonyítania, hogy nem volt jelen, pl. betegsége vagy szabadsága miatt. Ezzel összefüggésben ismét felmerül a 2. pontban jelzett dilemma: vajon az Mttv. 156. § (3) bekezdésének értelmezése során mennyiben érvényesülnek mögöttes szabályként a Ket. 61. §-ban foglalt, az eljárási bírság kiszabásának szempontrendszerét rögzítő követelmények. Ismételt jogsértés esetén az Mttv. 156. § (3) bekezdése értelmében mindazonáltal a vezető tisztségviselőnek egyáltalán nincs lehetősége kimentésre, így ad absurdum abban az esetben is eljárási bírsággal kell sújtani a törvény rendelkezései alapján, ha az eljárását akadályozó körülmény éppen betegsége vagy szabadsága során következett be.

Az Alkotmánybíróság a 60/2009. (V. 28.) AB határozatban rámutatott, hogy „a felelősségi vélelem alkalmazásának lehetőségét a közigazgatási jog nem zárja – és természetéből eredően nem is zárhatja – ki. A felelősségi vélelem azonban – mint jogtechnikai megoldás – a közigazgatási eljárásban általában csak a tisztességes eljárás fenti követelményeinek megfelelően alkalmazható. A felelősség vélelmének és az ártatlanság vélelmének ugyanabban az eljárásban való érvényesüléséhez, ennek alkotmányosságához a tisztességes eljáráshoz való jog garanciális

szabályainak betartása szükséges, különös tekintettel arra, hogy a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat kimondta, hogy *az ártatlanság véelme eljárási alapelvként funkcionál*”.

Az 1/2008. (I. 11.) AB határozat értelmében az ártatlanság véelme „a jogállam egyik alapelve, amelyet a tisztességes eljáráshoz kapcsolódó alkotmányos rendelkezések kifejezetten is garantálnak. Az ártatlanság véelme elsősorban a büntetőjogi felelősség elbírálása során irányadó, azonban alkotmányos alapelvként nem csupán azokra a szabályokra terjed ki, amelyek a szűkebb értelemben vett – bűncselekmény miatt a büntetőeljárás szabályai szerint folytatott – büntetőjogi felelősségre vonásra nézve irányadók, hanem egyéb (közigazgatási vagy szabálysértési) eljárások vonatkozásában is alkalmazható. Ennek kapcsán érdemes utalni arra is, hogy a strasbourgi bíróság gyakorlata szerint az egyes fegyelmi, szabálysértési és más közigazgatási eljárás során is alkalmazandó mintegy általános alkotmányos alapelv.

Az Alkotmánybíróság 353/B/2009. AB határozatában foglaltak szerint ellentétes az ártatlanság véelmével, ha egy jogszabályi rendelkezésen alapuló felelősség megdönthetetlen véelmen alapul, a jogsértő magatartását és annak felróhatóságát a hatóság nem vizsgálhatja, illetve a felelősség alóli kimentés lehetőségét a jogszabály nem biztosítja.

Az Alkotmánybíróság 60/2009. (V. 28.) AB határozatban kifejtett álláspontja szerint az objektív jogellenességre alapozott felelősségi véelem ésszerű megdöntésének minimuma az, hogy a jogszabály maradéktalanul biztosítsa annak lehetőségét, hogy a felelősségre vont személy minden kétséget kizáróan bizonyíthassa: a jogsértést nem ő követte el. Megítélésem szerint e megállapítás *nem csak az anyagi jogi szankciók, hanem az eljárásjogi szankciók vonatkozásában is irányadó*. Alátámasztja ezen álláspontomat, hogy a testület a 19/2009. (II.25.) AB határozatban akként foglalt állást, hogy a „garanciák megfelelőségének vizsgálatakor azonban az Alkotmánybíróságot nem köti az adott szankciónak a törvényhozó által történő jogági besorolása. Tény, hogy a jogfejlődés során a szankciók a tételes jogban hagyományosan differenciálódtak és döntően az egyes jogterületekre általánosan jellegzetes alakot öltöttek. Ám a jogágak között kialakult átfedésekre, a jogkövetkezményeknek konstrukciójukban való összetettebbé válására figyelemmel, mára már rendszeres tartalmi felosztásuk törések nélkül nem lehetséges. Ezért az alkotmányossági szempontú vizsgálat során a szankciók jellegének megítélésekor a tartalom és nem a jogági besorolás az irányadó.”

A Hatóság tekintetében is helytálló lehet a 19/2009. (II.25.) AB határozatban a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) kapcsán tett megállapítás, amely szerint a „GVH extrajudiciális jellegéből következik, hogy eljárásában a tisztességes eljárás követelményei csupán részlegesen, egyes elemeiben vannak jelen.” A vezető tisztségviselővel szemben kiszabható eljárási bírságot intézményesítő jogalkotói megoldás – ha az Mttv. 156.§ (3) bekezdését önmagában, a Ket. eljárási bírságra vonatkozó szabályaira tekintet nélkül értelmezzük – gyakorlatilag megakadályozza a jogsértő vezető tisztségviselőjét abban, hogy ésszerű indokokkal a vele szemben fennálló felelősségi véelmet megdöntse. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 339/B. § értelmében „mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik.”

Az Alkotmánybíróság a 19/2009. (II.25.) AB határozatban kimondta: „A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. (...) Ebből a szempontból nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy

annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi „elbírálásról” nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem.”

Ennek fényében tehát megítélésem szerint az Mttv. 156.§ (3) bekezdés első fordulata csak abban az esetben nem vet fel alkotmányossági aggályokat a jogorvoslathoz való jog tekintetében, ha az Mttv. rendelkezéseit a Ket. 61.§-ban foglaltakkal együttesen értelmezzük. A 156. § (4) bekezdésében meghatározott mérlegelési szempontok (a jogsértő előző évben elért nettó árbevétele és a jogsértés ismételtsége) ugyanis e tekintetben önmagukban értelmezhetetlenek.

*Ismételt eljárási akadályozás* esetén pedig a 156. § (3) bekezdés értelmében a Hatóság köteles a vezető tisztségviselővel szemben bírságot kiszabni, e tekintetben nincs mérlegelési lehetősége, az csak a bírság összegének meghatározására terjed ki. A vezető tisztségviselő szankcionálására tehát ez esetben szubjektív felelősségétől függetlenül, objektív felelősségi rend keretében kerül sor. Azaz a vezető tisztségviselő szubjektív felelősségét legfeljebb a bírság összegének meghatározása esetén tudja értékelni a Hatóság, ezáltal pedig kiüresedik a jogorvoslathoz való jog is. Ezzel összefüggésben *felmerül a kétszeres értékelés tilalma (ne bis idem)*: az ismételtséget az eljárási bírság összegének meghatározására irányadó tényezőként értékeli a törvény, azonban az ismételtség egyben a vezető tisztségviselő szankcionálására irányuló kötelezettséget is teremt. Azaz egyazon körülményt kétszeresen veszi figyelembe a jogalkotó, és a törvény keretei között erre köteles a Hatóság is. A *ne bis idem* az ugyanazon (jogellenes) cselekmény miatti kétszeri eljárás alkotmányos jelentőségű és abszolút jellegű tilalmát jelenti, amely az alkotmánybírói gyakorlat szerint a jogállamiság elvéből, valamint az alkotmányos büntetőjog követelményéből vezethető le. Jelenti továbbá azt is, – és az Mttv. 156. § (3) és (4) bekezdéseinek értelmezése során e jelentése a releváns – hogy ugyanazon körülmény (jelesül az ismételtség ténye) nem róható fel egyazon eljárásban kétszeresen.

*Összességében* a fentiekben kifejtett okokból az Mttv. 156. § (3) bekezdésnek „– ismételt jogsértés esetén sújtani köteles –” fordulata felveti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság, valamint az Alaptörvény XXIV. cikkében kifejtett tisztességes eljáráshoz fűződő jogok sérelmét. A hatékony jogorvoslati eljárás kiüresedése olyan helyzetet teremt, amelyben sérül egyrészt az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog, másrészt pedig az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében kimondott demokratikus jogállam követelménye, melynek a korábbi alkotmánybírói gyakorlattal összhangban álló értelmezése szerint nem születhet olyan törvényi szabály, amely a bírói eljárás eredményének helyességét eleve kizárja. Ugyan az alkotmánybírói gyakorlat szerint az ártatlanság vélelme nem feltétlen abban az értelemben, hogy nem minden egyes szabályra vonatkozik, az Mttv. 156.§ (3) bekezdés jelzett szövegrészében megjelenő szabályozás e tekintetben is felveti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében kimondott demokratikus jogállam követelményének valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésének sérelmét is. Álláspontom szerint továbbá a kettős értékelés tilalmába ütközik, így sérti a jogállamiság követelményét, hogy a jogsértés ismételt jellegét a 156. § (3) és (4) bekezdése mind az eljárási bírárság kiszabása során mérlegelendő tényezőként rögzíti, mind pedig a vezető tisztségviselővel szemben kötelezően kiszabandó bírság feltételül tűzi, így az ismételtség tényét ugyanazon eljáráson belül kétszeresen szankcionálja.

4. A médiaszolgáltatási díj fizetésének kötelezettségét az Mttv. 44. § határozza meg. Eszerint a nyilvántartásba vétel útján lináris médiaszolgáltatásra jogosult a Hivatal által meghatározott mértékű médiaszolgáltatási díjat fizet. A hatósági vagy műsorszolgáltatási szerződés alapján végezhető médiaszolgáltatás esetében a médiaszolgáltatási díj az adott



médiaszolgáltatási jogosultságra vonatkozó mediaszolgáltatási alapidj és a pályázati eljárásban a nyertes pályázó által vállalt díjrészlet összege. A mediaszolgáltatási alapidjat a Médiatanács a pályázati felhívásban állapítja meg. A mediaszolgáltatási alapidjnak az adott mediaszolgáltatás vételkörzetének nagyságával arányosnak kell lennie, ugyanakkor tekintetbe kell vennie az adott terület lakossági vásárlóerejének mutatóját és a mediaszolgáltatók vételkörzet, mediaszolgáltatás fajta, terjesztési mód vagy más jelentős szempont alapján elkülöníthető csoportjai által elért piaci részesedését is. A nyilvántartásba vétel alapján végezhető lineáris mediaszolgáltatások esetében fizetendő mediaszolgáltatási díjnak az adott mediaszolgáltatás vételkörzetének nagyságával arányosnak kell lennie, ugyanakkor tekintetbe kell vennie az adott terület lakossági vásárlóerejének mutatóját és a mediaszolgáltatók vételkörzet, mediaszolgáltatás fajta, terjesztési mód vagy más jelentős szempont alapján elkülöníthető csoportjai által elért piaci részesedését is.

Az előfizetői díj fizetése nélkül hozzáférhető földfelszíni digitális műsorszóró rendszer vagy műholdas rendszer útján végzett lineáris mediaszolgáltatások esetében a mediaszolgáltatási díj meghatározásánál az adott mediaszolgáltatás vételkörzetére vonatkozó adatok mellett figyelembe kell venni az adott mediaszolgáltatás vételére alkalmas eszközök elterjedtségét. A közösségi mediaszolgáltatás után mediaszolgáltatási díjat nem kell fizetni. Vételkörzet-bővítés esetén az egyes vételkörzetek tekintetében megállapított mediaszolgáltatási díjak összeadódnak.

A beadványozó ezzel összefüggésben leírta: álláspontja szerint a nem földfelszíni frekvenciákat használó mediaszolgáltatók, így az internetes lineáris szolgáltatók díjfizetési kötelezettsége szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a sajtószabadság gyakorlását, mert nincsenek szűkös erőforrások, amelyekkel való gazdálkodás szükségessé tenné a szolgáltatás nyújtásának díjfizetéshez kötését.

A 37/2008. (IV. 8.) AB határozatban kifejtettek szerint a műsorszolgáltatási díj (mediaszolgáltatási díj) médiapiacon betöltött szerepére (tehát arra, hogy a közfeladatot ellátó MTVA bevételét képezi) tekintettel, azzal összefüggésben csak szélső esetben (az alapjog ellehetetlenülését eredményező mértéke esetében) merülhet fel a sajtószabadság alkotmányellenes korlátozása, a jelen szabályozással analóg korábbi szabályozás nem eredményezte azt. Az Alkotmánybíróság a 37/2008. (V. 8.) AB határozatban meghatározta azokat a szempontokat, amelyeknek meg kell felelniük a műsorszolgáltatási díj megállapítására vonatkozó szabályozásnak. Az Alkotmánybíróság e határozata a korábbi szabályozás mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességét mondta ki, mivel abban nem volt „kifejezett rendelkezés arról, hogy amikor az ORTT (...) megállapítja a műsorszolgáltatási díj mértékét, milyen szempontokat köteles figyelembe venni, nincs szabály arra sem, hogy a díjat milyen keretek között állapíthatja meg és milyen szempontok alapján történik annak módosítása”.

Az Mttv. 44. §-ban megjelenő hatályos szabályozás rögzíti a díj megállapításának szempontjait, annak összegét azonban keretjelleggel sem határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak tehát szükséges lehet állást foglalni abban a kérdésben, hogy mediaszolgáltatási díjra vonatkozó szabályozás megfelel-e a 37/2008. (IV. 8.) AB határozatban a tisztességes eljárás követelménye kapcsán megfogalmazott garanciális követelményrendszernek Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tekintetében.

5. Indítványomat összegezve álláspontom szerint az Mttv. 156. § (3) bekezdésének „– ismételt jogsértés esetén sújtani köteles –” szövegrésze

- ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésben foglalt jogállamiság követelményével;
- sérti az Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt tisztességes eljáráshoz fűződő jogot.

Mindezekre tekintettel kérem, hogy a törvény indítvánnyal támadott rendelkezését az Alkotmánybíróság semmisítse meg.

Az Abtv.-ben biztosított jogkör hiányában nem indítványozhatom, azonban az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlom annak vizsgálatát, hogy az Mttv. 156.§ (1)-(4) bekezdéseiben kialakított szabályozás tartalmazza-e az Alaptörvény B) Cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság, és azzal összefüggésben a XXIV. cikkeken deklarált tisztességes eljárás követelményével összefüggésben szükséges garanciákat, vagy pedig mulasztás áll-e fenn e tekintetben.

Végül az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlom annak vizsgálatát is, hogy az Mttv. 44. §-ában foglaltak kapcsán nem áll-e fenn mulasztás a XXIV. cikkeken deklarált tisztességes eljárás követelményével összefüggésben.

Budapest, 2013. május

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Ügyszám: AJB-8476/2012  
Előadó: dr. Berkes Lilla  
dr. Csink Lóránt

Alkotmánybíróság

Budapest  
Donáti u. 35-45.  
1015

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg, és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Ptké.) 37. § (1) bekezdésének „*vagy szerzői jogi oltalom alá eső más tevékenységért*” szövegrészét, továbbá a szoros tárgyi összefüggés miatt önmagában nem alkalmazható ugyanezen szakasz (2) bekezdését, mert a támadott rendelkezések álláspontom szerint ellentétesek

- az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye), továbbá
- az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével (a vállalkozás szabadsága).

I n d o k o l á s

**1.** Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosá kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor

vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvényellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvényellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

2. Egy fogvatartott fordult panasszal Hivatalomhoz, kifogásolva, hogy elítéltként nem kérhet a nyilatkozataiért ellenértéket.

Az egyes büntető vonatkozású törvények módosításáról szóló 2011. évi CL. törvény 1. §-a módosította a Ptké.-t a kifogásolt rendelkezéssel:

*„37. § (1) A jogerősen elítélt által elkövetett bűncselekménnyel kapcsolatban, sajtótermékben, médiaszolgáltatásban vagy kiadványban való megjelenés céljából tett nyilatkozatért vagy szerzői jogi oltalom alá eső más tevékenységért vagyoni előny nem köthető ki a jogerősen elítélt vagy rá tekintettel más személy javára mindaddig, amíg az elítélt a büntetett előlélethez fűződő hátrányok alól nem mentesül. Az ezzel ellentétes megállapodás semmis.*

*(2) Az ügyész keresete alapján az állam javára kell megítélni az (1) bekezdés szerinti semmis megállapodás alapján*

- a) szolgáltatott és a szolgáltatást nyújtó félnek visszajáró vagy*
- b) a már nyújtott szolgáltatásért kikötött, de még nem teljesített vagyoni előnyt.”*

A rendelkezéshez fűzött miniszteri indokolás szerint a szabályozás célja a közérdek védelme, annak megakadályozása, hogy az általa elkövetett bűncselekménnyel kapcsolatban tett nyilatkozatból a jogerősen elítéltnak vagy rá tekintettel harmadik személynek anyagi haszna származzon.

A jogalkotó álláspontja szerint a sajtóban és a médiában, illetve a nyilvánosság más fórumain egyre gyakrabban jelennek meg olyan ellenszolgáltatás fejében tett nyilatkozatok, amelyeket elítéltek adnak az általuk elkövetett bűncselekménnyel összefüggésben, mely nyilatkozatok a sajtótermékek, illetve médiaszolgáltatások vagy egyéb kiadványok útján a társadalom széles rétegeihez eljutnak és olyan üzenetet is hordozhatnak magukban, hogy a bűncselekmény elkövetéséről tett nyilatkozat érték, hiszen ellenszolgáltatás jár érte a médiaszolgáltatást, illetve sajtóterméket vagy kiadványt előállító részéről. Mindezekon túl az említett orgánumok alkalmasak arra is, hogy az érintettet hírnévhez juttassák, vagy cselekedetét olyan színben tüntessék fel, amely a közvéleményt az igazságszolgáltatás által megállapított tényektől eltérő állítások útján kedvezőtlenül, közérdeket sértő módon befolyásolja mind a bűnelkövetés és a bűnelkövető társadalmi megítélése, mind az igazságszolgáltatás tevékenységének értékelése tekintetében. Tekintettel arra, hogy a véleménynyilvánítási szabadság korlátozásának feltételei a törvény indokolása szerint sem állnak fenn, az államnak nincs lehetősége ezen nyilatkozatok, illetve egyéb tevékenységek megakadályozására, de arra lehetőség van, hogy anyagi haszna ezekből se az elítéltnak, se rá való tekintettel más személynek ne származzon. Az ilyen jellegű megállapodásokat a jogalkotó semmisnek nyilvánítja, és lehetőséget biztosít az ügyész számára, hogy keresetet nyújtson be és abban kérje az ellenszolgáltatás állam javára történő megítélést. Az indokolás szerint az ellenszolgáltatást a bíróság az ügyész keresete alapján köteles az állam javára megítélni.

3. A szabályozás egyértelmű célja az, hogy a bűncselekményt elkövető ne profitáljon még médiaszereplés révén sem az elkövetett bűncselekményből. Arra nincs lehetőség, hogy az állam megakadályozza azt, hogy kinyilvánítsa az érintett a véleményét, az anyagi hasznot azonban elvonja tőle, bírósági eljárás révén.

Ehhez hasonló szabályozás az Amerikai Egyesült Államok egyes tagállamaiban található,

ahol az ún. Sam fia törvények célja megakadályozni ugyanezt. „Sam fia” egy a New York lakosságát 1976-77-ben rettegésben tartó sorozatgyilkos, aki jelenleg jogerős büntetését tölti. A „Sam fia” utáni hajsza annakidején óriási nyilvánosságot kapott, és mire sikerült az elkövetőt azonosítani, a történet óriási vagyoni értékkel bírt. Jelenleg a különféle cikkek, nyilatkozatok, könyvek, illetve filmek révén az elkövető mintegy 200.000 dollár értékű vagyont szerzett, miközben az áldozatok és családjaik kompenzáció nélkül maradtak. Az esetből tanulva az Egyesült Államok több tagállamában is törvényt fogadtak el annak érdekében, hogy az így szerzett vagyon elsődlegesen az áldozatok veszteségét és szenvedését legyen hivatott enyhíteni.

Az Amerikai Legfelsőbb Bíróság e törvények közül elsőként a New York államban elfogadottat vizsgálta, az ún. *Simon & Schuster, Inc. v. Members of the New York State Crime Victims Board et al.* ügyben [502 U. S. 105 (1991)], amellyel kapcsolatban az 1991 októberében született ítéletében megállapította, hogy a szabályozás ellentétes az Első Kiegészítéssel („*A Kongresszus nem alkot törvényt vallás alapítása vagy a vallás szabad gyakorlásának eltiltása tárgyában; nem csorbítja a szólás- vagy sajtószabadságot; nem csorbítja a népnek a békés gyülekezéshez való jogát, valamint azt, hogy a kormányhoz forduljon panaszok orvoslása céljából.*”). A testület megállapította, hogy a szabályozás pénzügyi terhet ró az érintettekre a nyilatkozatuk tartalma alapján. A korlátozásnak ahhoz, hogy az alkotmányos legyen, igazolnia kell, hogy kényszerítő állami érdek állt fenn, továbbá szűken szabottnak kell lennie. Kényszerítő állami érdekként ismerték el az áldozatok kompenzálását, továbbá azt is, hogy az elkövetők ne húzassanak hasznot a bűncselekményükből. Ugyanakkor túl széleskörűnek ítélte a kísérletet a sértettek jogainak védelmére, túl tág volt ugyanis a személyi körben: nemcsak az elkövetőkre terjedt ki, hanem arra is, aki önként és felelőssége teljes tudatában elismerte a bűncselekményben való részvételt, de nem ítélték el, illetve olyan művekre is alkalmazták, ahol a bűncselekmény megemlézése csak érintőleges vagy eshetőleges volt. Mindezek miatt a szabályozás nem felelt meg a szűkre szabottság kritériumának.

4. Magyarországon a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) számos esetét sorolja fel a semmis szerződéseknek. A Ptk. alapján semmisnek tekinthetők a jogképességet korlátozó, jogszabályba, nyilvánvalóan a jóerkölcsbe ütköző szerződések, az uzsorás szerződés stb. E kört egészítette ki 2012. január 1-jétől a jelen indítványban támadott szabályozás.

A Ptk. 234. § (1) bekezdése szerint a semmis szerződés érvénytelenségére – ha a törvény kivételt nem tesz – bárki határidő nélkül hivatkozhat. A semmisség megállapításához külön eljárásra nincs szükség, rögtön biztosított a lehetőség az ügyész számára a keresetindításra, akár a szerződés teljesedésbe menetele nélkül is (pl. a pénzösszeg átadása már megtörtént, de a nyilatkozattétel még nem).

A Ptké.-ben lefektetett szabályozás személyi hatálya egyik oldalon kiterjed a jogerősen elítélte, illetve rá való tekintettel más személyre, a másik oldalon pedig gyakorlatilag bárki másra, aki lehetővé teszi számára a sajtótermékben, médiaszolgáltatásban vagy kiadványban való megjelenést. Az időbeli hatály a büntetett előlethez fűződő hátrányok alóli mentesülésig tart. A tárgyi hatály kiterjed a bűncselekménnyel kapcsolatban tett nyilatkozatra, vagy „*szerzői jogi oltalom alá eső más tevékenységre*”.

A sajtótermék, médiaszolgáltatás, illetve kiadvány fogalma kapcsán a törvény nem, csak az indokolás nevesíti, hogy e fogalmak a médiaszolgáltatásokról és tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvényben (a továbbiakban: Mttv.) foglaltakkal egyező fogalmak. Eszerint tehát:

„203. § (...)

22. *Kiadvány:*

a) könyv nyomtatott vagy elektronikus formában, lemezen, kazettán, más fizikai hordozón; online és letölthető könyv;

b) sajtótermék nyomtatott vagy elektronikus formában; online és letölthető időszaki kiadvány;

c) egyéb nyomtatott anyag (címtár, névtár, grafikát, rajzot vagy fotót tartalmazó kiadvány, térkép; röplap; nyomtatott képeslap, üdvözlő- és más hasonló kártya; nyomtatott kép, minta, fénykép; nyomtatott naptár; nyomtatott üzleti reklámanyag, katalógus, prospektus, reklámposzter és hasonló; egyéb szöveges kiadvány) ide nem értve: nyomtatott öntapadó papír (matrica), postai, jövedéki, illeték- stb. bélyeg, bélyegnyomott papír, csekk, bankjegy, részvény, értékcsikk, kötvény, okirat és hasonló;

d) film-, video-, televízióműsor-készítés termékei (nyilvános közlésre szánt film filmszalagon, videokazettán, -lemezen, más fizikai hordozón; letölthető film, videó);

e) hangfelvétel (nyilvános közlésre szánt, műsoros hangszalag, hanglemez, letölthető hangtartalom);

f) zenemű (nyomtatott zenemű, zenemű elektronikus formában, letölthető zenemű)

40. Médiaszolgáltatás: az Európai Unió működéséről szóló szerződés 56. és 57. cikkében meghatározott, önálló, üzletszerűen – rendszeresen, nyereség elérése érdekében, gazdasági kockázatvállalás mellett – végzett gazdasági szolgáltatás, amelyért egy médiaszolgáltató szerkesztői felelősséget visel, amelynek elsődleges célja műsorszámoknak tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából a nyilvánossághoz való eljuttatása valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül.

60. 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 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.”

A nyilatkozaton túl a rendelkezés hatálya alá tartozik minden „szerzői jogi oltalom alá eső más tevékenység”. A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Szjt.) 1. §-a alapján szerzői jogi védelem hatálya alá tartozik az irodalom, a tudomány és művészet minden alkotása, például az irodalmi (pl. szépirodalmi, szakirodalmi, tudományos, publicisztikai) mű, a nyilvánosan tartott beszéd, a színmű, a filmmű, vagy éppen a rajzolás is. A védelem ugyanakkor nem a tevékenységet, hanem magát az alkotást illeti meg, ezért ez a megfogalmazás pontatlan.

5. A következőes alkotmánybíróvási 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. Nyilvánvalóan korlátozná a vállalkozáshoz való jogot, ha jogszabály általánosan megtiltaná egyes szakmákban az ellenérték megfizetését, és ezáltal csak az ingyenesen folytatott vállalkozási tevékenységet tenné lehetővé. Ez az értelmezés áll összhangban az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével, amely szerint „Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik”.

A fentiek alapján a Ptké. azon rendelkezése, amely nem teszi lehetővé egyes esetekben a szerzői jogdíj (mint vállalkozási tevékenységért járó ellenszolgáltatás) kifizetését, érinti a vállalkozás szabadságát. Ezért alkotmányosságát az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján kell elbírálni. Ennek keretében pedig vizsgálni kell, hogy az alapjogot korlátozó szabálynak van-e legitim célja, illetve hogy a korlátozás szükséges és arányos-e.

**6.** A magyar jogrendszer az elítéléshez kapcsolódó számos, büntetőjogon kívüli jogkövetkezményt ismer, ide tartozik például a passzív választójog kizárása a szabadságvesztés büntetés töltése folyamán, a magánnyomozói tevékenység gyakorlásából, a fegyverhez jutásból való, meghatározott ideig tartó kizárás stb. Az ilyen típusú korlátozások tipikus indoka a mögöttes élethelyzet, illetve a közbiztonság védelme [Vö.: 144/2008. (XI. 16.) AB határozat, 720/B/1997. AB határozat]. Jelen korlátozáshoz hasonlóak a Ptk. 602. §-ában szabályozott öröklésre való érdemtelenség esetei is.

Már a Ptké. módosítását megelőzően is lett volna ugyan lehetőség fellépni a Ptk. nyilvánvalóan a jóerkölsbe ütköző szerződésekre vonatkozó szabályozásának alkalmazásával, azonban ennek nem épült ki gyakorlata. Az, hogy a jogalkotó speciális szabályként megalkotta a fentieket, önmagában a szabályozást nem teszi indokolatlanná.

A szükségesség oldalát tekintve az Alkotmánybíróság a 801/B/2002. AB határozatában kimondta, hogy „a jó erkölcs mint magánjogi kategória áttételesen kapcsolódik a közerkölcshez. A közerkölcs védelmének a szükségességét a legfontosabb nemzetközi emberi jogi dokumentumok kivétel nélkül elismerik. E dokumentumok biztosítják továbbá a nemzeti jogrendszerek számára a közerkölcs – és ezzel összefüggésben a közrend – védelméhez szükséges alkotmányos, törvényi és más jogszabályi rendelkezések megalkotásának és alkalmazásának a lehetőségét. (...) Az erkölcsi rend védelmére (megerősítésére) hivatott jogi korlátozások lehetőségét a nemzetközi egyezményeken kívül – azokkal összhangban – az Emberi Jogok Európai Bíróságának (...) joggyakorlata és a magyar Alkotmánybíróság határozatai [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 83.; 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85, 92.] is megerősítik. (...) A jogszabályok (...) nem határozzák meg sem a közerkölcs, sem a jó erkölcs fogalmát, ezek tartalmának konkretizálását az eseti jogalkalmazásra bízzák. A jó erkölcsbe ütközés tilalma olyan nyitott, az absztrakció magas szintjén megfogalmazott generálklauzulának tekinthető, amely nem bizonyos, meghatározott magatartásokat tilt vagy tesz kötelezővé. Természete szerint a magánjogi szabadság (privátautonómia) morális határát jelöli ki, és azon belül a jogalanyok magatartását, döntéseik irányát és tartalmát kívánja befolyásolni.” (ABH 2008, 1899.)

A 31/1998. (VI. 25.) AB határozat szerint a jóerkölsbe ütközés tilalma az egész jogrendszerben érvényre jut. Ez az általános érvény pedig közvetlenül a jogállamiság elvéből vezethető le. [ABH 1998, 240, 244.]

Az, hogy a jogalkotó erkölcsi megfontolásból meg kívánja akadályozni az elítélt bűnelkövetőket abban, hogy a büntetőjogilag üldözött tetteikből nyilatkozattétel és más, szerzői jogi védelem alá eső műveik kapcsán vagyoni előnyhöz jussanak, a fentiekre való tekintettel nem

minősül eleve Alaptörvény-ellenesnek, a közerkölcs ilyen módon való érvényre juttatása ugyanis megfelel a jogállamiság követelményrendszerének, és alapul szolgálhat egyes alapjogok korlátozásának.

A fentiekől függetlenül meg kell jegyezni ugyanakkor azt is, hogy a közerkölcs védelmén túl egy ilyen jellegű szabályozás mögött legitim indokként megjelenhetne a sértettek kártérítése is, jelen szabályozás azonban inkább az állam javára való megítélést ír elő.

Vizsgálni kell ezt követően a korlátozás arányosságát, illetve azzal együtt a normavilágosság követelményének való megfelelését is. A normavilágosság követelménye ugyanis az alapjoggal való összefüggés miatt különös jelentőséggel bír [873/B/2008. AB határozat].

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 [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]. A jogszabály szövegének „értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető” normatartalommal kell rendelkeznie [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.], „alkotmányellenessé nyilvánítható az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható” [42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301.].

A 184/2010. (X. 28.) AB határozat a magánszemélyek egyes jövedelmeinek különadója kapcsán kiemelte, hogy a normavilágosság és a jogbiztonság követelménye megköveteli az erkölcsi jellegű fogalmak alkalmazása esetén annak meghatározását, hogy „a jövedelem juttatása milyen esetekben tekinthető jó erkölcsbe ütköző módon juttatottnak még akkor is, ha ennek tartalmi elemeit igen nehéz normatív módon törvényben felsorolni”. [ABH 2010, 900, 910.].

Ennek analógiájára megállapítható, hogy a normavilágosság és a jogbiztonság követelményének érvényesülése érdekében szükséges annak meghatározása, hogy az elítélt pontosan milyen jellegű és tartalmú cselekményeire terjed ki a jogkorlátozás. Jelen esetben azonban ez a követelmény nem teljesül, a korlátozás rendkívül tág körben, ráadásul pontosan meg nem állapítható tartalommal érvényesül, az alábbiak miatt.

A Ptké.-ben foglalt korlátozás tárgyát tekintve a nyilatkozattól kezdve a könyvön és dokumentumfilmen át a fotózásig stb. alkalmazandó, magában foglal minden olyan szellemi alkotást, amelynek valamilyen köze van az elítélthez, illetve tettéhez. A szabályozást áttekintve megállapítható, hogy az érintett tevékenységek, szellemi alkotások köre nem határozható meg pontosan, továbbá a korlátozás nem tesz különbséget a tartalom alapján, nincs tekintettel arra, hogy az elítélt tanúsíthat megbánást is e művekben, szolgálhat a tudomány szempontjából is hasznos információkkal, illetve művében az általa elkövetett cselekmény akár marginális szerepet is betölthet, említés szintjén megjelenve. Nem egyértelmű az sem, hogy ha az elítélt saját tapasztalatait felhasználva ír egy félig fikciós művet, részesedhet-e a hasznából, illetve irányadó-e a szabályozás például a tényfeltáró jellegű művekre. Hasonlóan bizonytalan az is, ha az adott alkotás nem magát a bűncselekmény elkövetését taglalja, ám valószínűsíthetően ez a cselekmény „inspirálta” a szerzőt.

7. Tekintettel arra, hogy a Ptké. 37. § (1) bekezdésében foglaltak aránytalanul korlátozzák a vállalkozás szabadságát, továbbá ellentétesek a normavilágosság követelményével, ezáltal pedig a jogbiztonsághoz fűződő alapvető joggal, indítványozom a Ptké. 37. § (1) bekezdés „*vagy szerzői jogi oltalom alá eső más tevékenységért*” *szövegrészének*, és az ezzel való szoros tartalmi összefüggés miatt ugyanezen szakasz (2) bekezdésében foglaltak megsemmisítését.

Budapest, 2013. február 15.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Ügyszám:

AJB-44/2013

## **Alkotmánybíróság**

1015 Budapest  
Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény (a továbbiakban MMA tv.) 7. § (2) és (4) bekezdését, 8. § (1) bekezdés „, illetve az Alapszabályban” szövegrészét, valamint 11. § (2) bekezdését.

Álláspontom szerint az MMA tv. hivatkozott rendelkezései

- sértik az Alaptörvény X. cikk (1) és (3) bekezdését;
- ellentétesek az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésével.

I n d o k o l á s

I.

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.

Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az indítvány előkészítése és előterjesztése során az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezései mellett figyelembe vettem az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítást.

Egy civil szervezet fordult hozzám, hogy kezdeményezzem az MMA tv. alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését. Álláspontja szerint a Magyar Művészeti Akadémia (a továbbiakban: MMA) tagfelvétele „szubjektív és diszkriminatív”, és nem érvényesíti az egyenlő bánásmód követelményét. Hivatkozott arra, hogy „a köztestület a magyar politikai közösség nevében gyakorolja feladatait, és mint ilyen, hátrányos megkülönböztetést művész és művész között sem életkor, sem világnézet, sem egyéb meggyőződés alapján jogszerűen nem tehetne, mert ezeknek semmi köze a művészi teljesítményhez”.



Az indítvány indokolásával összefüggésben hivatkozom arra, hogy 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*”.

## II.

Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdéséből következően Magyarország biztosítja a művészeti alkotás szabadságát. A X. cikk (3) bekezdése rögzíti továbbá, hogy „Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát”.

1. A művészeti szabadság mint klasszikus kulturális alapjog szűkebb értelmezésben valamely művészeti alkotás *létrehozására* és a megalkotott mű *nyilvánosságra hozatalára* (bemutatására, közzétételére, terjesztésére) terjed ki. A művészeti szabadságot az alkotmánybírósági gyakorlat összefüggésbe hozta a véleménynyilvánítás szabadságával; rámutatott, hogy az a kommunikációs alapjogoknak, így a művészi véleményt védelemben részesítő művészeti élet szabadságának is anyajoga [24/1996. (VI. 25.) AB határozat]. Ebből következik az is, hogy a művészeti alkotást – mint művészi véleményt – az államnak megjelenési formájától és tartalmától függetlenül, értéksemlegesnek kell védenie.

A művészeti szabadság védelmi alapjog. Az Alaptörvény szóhasználatában ezt a jogot Magyarországnak „biztosítania” kell, ami elsődlegesen negatív kötelezettséget állít az állammal szemben: a művészeti szabadság gyakorlását korlátozó szabálynak meg kell felelnie az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt garanciáknak. Az azonban szövegszerűen nem következik az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdéséből, hogy az államnak a művészeti alkotás létrehozását vagy nyilvánosságra hozatalát anyagilag is támogatnia kell, ilyen támogatásra alanyi jog nem formálható. E téren az államnak széles mérlegelési lehetősége van: a művészet és a művészek támogatásának formáit, a támogatás mértékét szabadon határozza meg. Mindez kultúrpolitikai kérdés, ami csak szélsőséges esetben eredményez alkotmányellenes helyzetet.

A művészeti szabadság védelmi alapjogi jellegéből következik azonban az is, hogy az államnak tartózkodnia kell a művészet tartalmi értékelésétől. Az önmagában nem sérti az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdését, ha az államnak *kulturális prioritásai vannak* (és ennek keretében egyes művészeti ágakat, irányzatokat kiemelten kezel), az azonban következik a művészeti szabadságból, hogy az állam egyetlen irányzatot, irányultságot sem tekinthet *kizárólagosnak*. Az államnak – az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdéséből következően – művészeti kérdésekben is semlegesnek kell lennie; az állam oldaláról a művészeti szabadság biztosítása a *művészeti sokféleség biztosítását* jelenti.

Ez az értelmezés következik az Alaptörvény preambulumból, a Nemzeti Hitvallásból is, amelynek egyik fordulata az egész nemzet szellemi és lelki egységének megőrzésére tesz ígéretet, és a teljes magyar kultúra (nem csak egy részének) ápolását és megóvását vállalja.

2. Az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország védi a Magyar Művészeti Akadémia művészeti szabadságát. Az alkotmányozó tehát a művészeti szabadság védelmére köztestületi formában működő szervezetet hozott létre.

Az MMA jogköreit az MMA tv. 4-5. §-ai határozzák meg. Ezekből kiolvasható, hogy az MMA közhatalmi jogköröket nem gyakorol (az MMA „elősegít”, „figyelemmel kísér”, „hozzájárul”, „támogat”, „együttműködik” stb.), de kulturális támogatások szétosztásával és

kulturális intézmények tulajdonlásával kapcsolatban olyan döntéseket hoz, amelyek ténylegesen érintik a művészeti szabadságot. Ezt a tényt erősíti az Alaptörvény rendszertani értelmezése, amely a tudomány és művészeti szabadságot deklaráló X. cikkébe foglalta az MMA intézményét.

Mind az Alaptörvény szövegezéséből, mind rendszertani felépítéséből az következik tehát, hogy a köztestületi formában működő MMA-nak meg kell testesítenie a művészeti szabadságot. Ellentétes az Alaptörvény X. cikk (1) és (3) bekezdésével, ha a törvényhozó az MMA tv. megalkotása során nem értéksemleges, és a művészet egyes formáit nem egyenlő védelemben részesíti. Ezt az elvet a törvényhozónak mind az MMA összetételére, mind a tevékenységére vonatkozó szabályok kialakítása során tiszteletben kell tartania. E köztestületnek a fentiekből kifolyólag pluralizmust kell megvalósítania a művészetek terén.

A művészet Alaptörvényben rögzített szabadságából az következik tehát, hogy az MMA tv.-nek egyenlő esélyeket kell biztosítania a művészek számára az MMA-ban való tagságra, és ezen keresztül arra, hogy a művészeti életet meghatározó kérdésekre befolyást gyakoroljanak.

### III.

1. Az MMA tv. 30. § (4) bekezdése értelmében „Az MMA alakuló közgyűlésén az 1992. január 31-én alapított Magyar Művészeti Akadémia civil szervezet azon tagjai vehetnek részt, akik 2011. január 1-jén rendes tagjai voltak civil szervezeteknek és megfelelnek a 7. § (1) bekezdésben támasztott feltételeknek, és amennyiben erre irányuló szándékukat a törvény hatálybalépését követő 45 napon belül a Szervező Bizottság felhívására és részére írásban kinyilvánítják”. Az MMA-nak jogi értelemben nem jogelődje a Magyar Művészeti Akadémia egyesület. Az MMA tv. átmeneti rendelkezései értelmében azonban kizárólag annak a civil szervezetnek a tagjaiból alakult meg a köztestület.

Az egyesülési jog alapján létrejött társadalmi szervezetek gyökeresen eltérnek a köztestületi formában törvény által létrehozott szervezetektől. A társadalmi szervezet – az alkotmányos és törvényi keretek között – szabadon határozza meg céljait és tagságát (Vö.: az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról 2011. évi CLXXV. törvény 3. §), közhatalmat azonban nem gyakorolhatnak, és nem lehetnek közjogi jogosultságaik sem. A civil szervezetektől nem elvárható követelmény a semlegesség. Épp ellenkezőleg, az egyesülési jog rendeltetéséből az következik, hogy a civil szervezet az *általában fontosnak tartott* célok elérése érdekében, tevékenység folytatása végett jön létre. Egy civil szervezettel szemben nem fogalmazható meg a pluralitás követelménye.

Valamely civil szervezet – e minőségéből következően – eleve nem fejezheti ki az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdéséből levezethető állami semlegességet, ami viszont a köztestületi formában létrehozott, a művészeti szabadsággal összefüggő tevékenységet kifejtő MMA esetében alkotmányos követelmény. Természetesen nincs közjogi akadálya annak, hogy egy civil szervezet tagjai egy köztestület tagjaivá váljanak, az viszont sérti a művészeti szabadságot, ha a semlegességet és sokoldalúságot megtestesíteni hivatott köztestület megalakulásakor annak tagjai kizárólag egyetlen, törvényben nevesített civil szervezet tagjaiból kerülnek ki. Megjegyzem, hogy az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdéséből nem következik, hogy az MMA-t a Magyar Művészeti Akadémia civil szervezetből kellene létrehozni, a művészeti szabadságból épp ennek az ellenkezője vezethető le.

Erre tekintettel álláspontom szerint az MMA tv. 7. § (2) bekezdése, amely szerint „a 30. § szerint regisztrált személyek az MMA rendes tagjai”, alaptörvény-sértő. Hangsúlyozom, hogy nem az ellentétes a művészeti szabadsággal, hogy valamely civil szervezet tagjai az MMA tagjaivá váltak, hanem az, hogy az MMA tv. 30. §-ából és 7. § (2) bekezdéséből az következik, hogy *csak az adott civil szervezet tagjai* válhattak az MMA alakuló közgyűlésének résztvevőivé,

és ezáltal az MMA megalakuláskori rendes tagjaivá, a későbbi tagfelvételtől kizárólagosan döntő grémiummá.

2. Az MMA tv. lehetővé [a 30. § (7) bekezdése pedig az alakuló közgyűlést követően kötelezővé] teszi további tagok megválasztását. Az MMA tv. 7. § (1) bekezdése rögzíti a taggá választás feltételeit: „A rendes tagok a magyar művészeti életben kimagasló szellemi vagy alkotói teljesítményt felmutató művészek. A kimagasló szellemi vagy alkotói teljesítménynek minősül az adott művészeti ágban való széles körű társadalmi ismertség, illetve elismertség, így különösen

a) a művész vagy a mű igazolhatóan széles körű nyilvánosság előtt való megjelenése vagy  
b) valamely állam vagy nemzetközi szervezet, valamely kulturális, művészeti intézmény vagy civil szervezet által alapított, művészek számára vagy művészek számára is adományozható elismerésben való részesülés.”

A tagválasztás módját pedig az MMA tv. 7. § (4) bekezdése rögzíti: „Amennyiben valamely művész az MMA rendes tagjára vonatkozó, jelen törvényben, illetve az Alapszabályban támasztott feltételeknek megfelel és rendelkezik az MMA legalább négy rendes tagjának ajánlásával, úgy rendes tagként való jelöléséről az MMA 20. § (1) és (2) bekezdés szerinti tagozata dönt. A tagozat támogatása esetén a művész regisztrált tagjelöltté válik. Rendes tagot a közgyűlés a regisztrált tagjelöltek közül választ”.

Az MMA tv. 7. § (4) bekezdéséből az következik tehát, hogy új tagok felvételére kooptálás útján kerülhet sor. A fentiek alapján az MMA tv. 7. § (2) bekezdése azért sérti a művészeti szabadságot, mert kizárólag egyetlen civil szervezetből kerülhettek ki az MMA alakuló közgyűlésének tagjai, ezzel egy, az Alaptörvény által reprezentatívnak tekintett művészeti szervezet tekintetében nem teljesül a művészeti sokféleség biztosításának követelménye. Az MMA tv. 7. § (4) bekezdése pedig a gyakorlatban azt eredményezi, hogy új tag bekerülésére csak az alakuló közgyűlés (majd a későbbiekben a kooptált tagokkal bővített közgyűlés) tagjainak jelölésére (az eredeti civil szervezet tagjai és később az általuk „befogadott” személyek jelölésére) kerülhet sor. Ez a megoldás pedig nem alkalmas az MMA „semlegesítésére”, azaz arra, hogy a művészeti szabadságot érintő, MMA hatáskörébe tartozó kérdéseket különböző irányultságú személyek dönthessenek el.

A kooptálás, mint az új tag felvételének módja, köztestületi szervek esetében nem eleve ellentétes az Alaptörvénnyel. Azonban *mindaddig, amíg* az MMA tagsága nem felel meg a pluralizmus követelményének, addig az új tagok felvétele nem lehet csupán a régi tagok jelölésének és döntésének a következménye. A jelen szabályok pedig – tekintettel a rendes tagságra vonatkozó, az MMA tv. 7. § (3) bekezdésében rögzített eredetileg 200 fős létszámkorlátra – eleve kizárják a pluralizmus követelményének megvalósítását a távolabbi jövőre nézve is. A 30.§ (7) bekezdése értelmében ugyanis a létszámkorlátot lehetőség szerint 2012. december 31-éig kellett volna betöltenie a testületnek, a tagság megszűnéséről pedig a törvény nem rendelkezik.

Ezért a jelenlegi, fentiekben felvázolt helyzetben az MMA tv. 7. § (4) bekezdésében rögzített kooptálási szabály nem felel meg az Alaptörvény X. cikk (1) és (3) bekezdéseinek.

3. Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy „általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg”. E tételt megfordítva: jogalkotó hatáskörrel nem rendelkező szerv nem alkothat általánosan kötelező (azaz extern, kifelé irányuló) magatartási szabályt.

Az a kérdés, hogy ki válhat az MMA tagjává, nem csupán az MMA-ra, illetve tagjaira vonatkozik, érinti azokat is, akik nem tagjai az MMA-nak, de azzá kívánnak válni, illetve az

MMA funkcióján, hatáskörein keresztül a művészeti élet, sőt a társadalom, mint a művészet „fogyasztója” egészét. A tagság feltételeinek meghatározása tehát kifelé irányuló, általánosan kötelező magatartási szabály. A tagság feltételeit tehát az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdéséből következően jogszabálynak kell meghatároznia.

Az MMA tv. 11. § (2) bekezdése, továbbá 8. § (1) bekezdésének az Alapszabályra való utalása lehetővé teszi, hogy az MMA Alapszabálya az MMA tv.-en túlmenően további feltételeket támasszon a tagságba történő felvételhez. Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése alapján az MMA Alapszabálya nem jogszabály, így nem tartalmazhat általánosan kötelező rendelkezéseket sem.

Az a körülmény, hogy az MMA tv. 11. § (2) bekezdése kifelé irányuló rendelkezés megalkotását teszi lehetővé az MMA számára, formai okból is ellentétes az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésével.

4. Indítványomat összegezve álláspontom szerint

- az MMA tv. 7. § (2) és (4) bekezdése sérti az Alaptörvény X. cikk (1) és (3) bekezdését, mert az MMA tv. megalakulására és az új tagok felvételére vonatkozó rendelkezések ellentétesek a művészeti szabadságból levezethető állami semlegességgel;
- az MMA tv. 11. § (2) bekezdése, valamint 8. § (1) bekezdésének „, illetve az Alapszabályban” szövegrésze sérti az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdését, mert jogszabálynak nem minősülő normának ad felhatalmazást általánosan kötelező magatartási szabály megalkotására.

Mindezekre tekintettel kérem, hogy az MMA tv. indítvánnyal támadott rendelkezéseit az Alkotmánybíróság semmisítse meg.

Budapest, 2013. január

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Ügyszám: AJB-702/2013  
Előadó: dr. Kurunczi Gábor

**Alkotmánybíróság**

1015 Budapest  
Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése, valamint az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében és az Abtv. 42. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 51. § (4) bekezdésének „fokozatosan” szövegrészét.

Álláspontom szerint az Sztv. hivatkozott rendelkezése

- ellentétes a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezményvel;
- sérti az Alaptörvény II. cikkét (emberi méltóság);
- sérti az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdését (szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztása).

Az Abtv.-ben biztosított jogkör hiányában nem indítványozhatom, azonban az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlom annak vizsgálatát, hogy az akadálymentesítés elvégzésére nyitva álló határidő meghatározásának hiánya miatt nem áll-e fenn jogalkotói mulasztás az Sztv. 51. § (4) bekezdése vonatkozásában, kérdéses ugyanis, hogy jelen formában teljesíthető-e Magyarországnak a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményben (a továbbiakban: Egyezmény) vállalt – akadálymentesítésre vonatkozó – kötelezettsége.

### I n d o k o l á s

I. Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.

Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az Abtv. 32. § (1) és (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa indítványozhatja az Alkotmánybíróságnál jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát is. Az Abtv. 42. § (1) bekezdése rögzíti, hogy ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az indítvány előkészítése és előterjesztése során az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezései mellett figyelembe vettem az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítást.

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság elnöke azzal a kéréssel fordult hozzám, hogy kezdeményezzem az Alkotmánybíróságnál az Sztv. 51. § (4) bekezdésének megsemmisítését. A panaszos véleménye szerint az Sztv. 2012. december 31-én hatályba lépett módosítása – kikényszeríthetlenné tette a tömegközlekedés tekintetében a járművek, pályaudvarok, állomások és megállóhelyek akadálymentesítését. A törvénymódosítás következtében az Sztv. az akadálymentesítés kapcsán már csak annak fokozatosan történő megvalósítását írja elő – konkrét határidő tűzése nélkül. Ez a meghatározás azonban nem ad elegendő garanciát és kellő jogalapot arra, hogy az egyenlő esélyű hozzáférés érdekében belátható időn belül intézkedések megtételét lehessen kikényszeríteni.

Az indítvány indokolásával összefüggésben hivatkozom arra, hogy 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*”.

II. 1. A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvénynek (a továbbiakban: Fot.) a 2007. évi XXIII. törvénnyel megállapított 29. § (1) bekezdése – összhangban az időközben Magyarország által ratifikált, és a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett Egyezményrel – úgy rendelkezett, hogy a tömegközlekedési és utasforgalmi létesítmények vonatkozásában az akadálymentesítést 2010. január 1-jéig kell megvalósítani. 2010-ig bezárólag azonban az akadálymentesítés nem haladt a megfelelő ütemben – elsősorban az anyagi források hiánya miatt – így a jogalkotó ezt a határidőt az autóbusszal végzett menetrendszerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. törvény 2009-es módosításával beiktatott 17. § (9) bekezdésében 2013. január 1-jére tolta ki. Ezzel összhangban később az Sztv. 51. § (4) bekezdésében is ez a határidő került átvételre. Az Országgyűlés azonban a 2012. évi CCVIII. törvény módosító rendelkezései között – 2012. december 31-től hatályos szöveggel – módosította Sztv. 51. § (4) bekezdését, ami szerint az akadálymentesítés elvégzése már nincs határidőhöz kötve, hanem csak annak fokozatossága kerül előírásra, azzal a kikötéssel, hogy a törvénnyel érintett járműveket és létesítményeket érintő beruházások, fejlesztések, beszerzések és átalakítások során már kötelező figyelembe venni az akadálymentesítés érvényesülését.

2. Az ENSZ által 2006. december 13-án egyhangúlag elfogadott, a „Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény”-t Magyarország elsőként ratifikálta, és hirdette ki a 2007. évi XCII. törvényben. Fontos kiemelni, hogy az Egyezmény – a bekövetkezett paradigmaváltás következtében – az ún. *szociális/társadalmi modellt* követi, aminek 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 preambulumának h) pontja szerint a részes államok elismerik, hogy bárkinek a fogyatékoság alapján történő hátrányos megkülönböztetése az emberi személy veleszületett méltóságának és értékének megsértése. A „fogyatékoság alapján történő hátrányos megkülönböztetés” alatt az Egyezmény alapján érthetjük a *fogyatékoságon alapuló bármilyen különbségtételt, kizárást vagy korlátozást*, 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.

A részes államok kötelezettséget vállaltak arra is, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékosággal élő személy számára, a fogyatékoság alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. Ennek érdekében a részes államok vállalták, hogy *meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést* az Egyezményben foglalt jogok végrehajtása érdekében és megtesznek minden megfelelő intézkedést, ideértve a jogalkotási lépéseket *a fogyatékosággal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében*.

Fontos kiemelni, hogy az Egyezmény 9. cikke szerint a fogyatékosággal élő személyek önálló életvitelének és az élet valamennyi területén történő teljes körű részvételének lehetővé

tétele érdekében a részes államoknak megfelelő intézkedéseket kell tenniük, hogy *másokkal azonos alapon biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek számára a fizikai környezethez, a közlekedéshez, valamint más, nyilvánosan hozzáférhető vagy rendelkezésre álló lehetőségekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken.* Ezek az intézkedések *magukban foglalják a hozzáférési akadályok és korlátok beazonosítását és felszámolását is.*

Az Egyezmény 4. cikke általános kötelezettséget fogalmaz meg továbbá a részes államok számára, akiknek vállalniuk kell, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, a fogyatékossgal alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül.

Mindezek alapján jól látható, hogy az Egyezmény egyértelműen kötelezettséget ró a részes államokra a tekintetben, hogy minél hatékonyabban és gyorsabban valósítsák meg a fogyatékossgal élő személyek akadálymentes közlekedését.

*Az Sztv. 51. § (4) bekezdésének kifogásolt szövegrésze azonban az Egyezményben vállalt kötelezettség teljesítésének elmaradását eredményezheti, mivel a „fokozatosan” fordulat lehetővé teszi az akadálymentesítés megvalósításának anyagi források hiányára való hivatkozással való elodázását.*

Szintén fontos kiemelni, hogy az Egyezmény és Magyarország belső jogának viszonyát a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 27. cikke úgy szabályozza, hogy egyetlen részes fél sem hivatkozhat belső jogának rendelkezéseire annak igazolásául, hogy elmulasztotta a szerződést teljesíteni. Ez azt jelenti, hogy a nemzetközi jog – jelen esetben az Egyezmény – által támasztott kötelezettség minden belső jogi szabály ellenére fennáll. A belső jog és a nemzetközi jog viszonyára vonatkozóan ugyanis az Alaptörvény Q. cikkének (2) és (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy *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.* Ebből a rendelkezésből is következik az a feladat, hogy az Egyezményben foglalt kötelezettségek és a belső jogunk közötti koherenciát minél hamarabb meg kell teremteni.

3. A vizsgált kérdés kapcsán fontos kiemelni az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Fogyatékossgügyi Akciótervét (2006-2015), amelynek a 7. akcióterve foglalkozik a „Közlekedés” akadálymentesítésével. Ennek keretében az általános célok között került meghatározásra, hogy a tagállamoknak javítaniuk kell a meglévő tömegközlekedési eszközök fogyatékossgal élő emberek számára való hozzáférhetőségét, és biztosítani kell, hogy valamennyi új tömegközlekedési szolgáltatás és az ahhoz kapcsolódó infrastruktúra hozzáférhető legyen. A tagállamok konkrét akciói kapcsán pedig kiemelésre kerül, hogy az államnak támogatni és ösztönözni kell a magán közlekedési társaságokat, hogy hozzáférhető szolgáltatásokat nyújtsanak, valamint azt is, hogy támogatni kell a hozzáférhető tömegközlekedés biztosításáról szóló nemzeti irányelvek elfogadását és bevezetését mind az állami, mind pedig a magán közlekedési társaságoknál.

Az Alkotmánybíróság több döntésében is megerősítette azt az álláspontját, hogy az Európai Közösségek alapító és módosító szerződesei az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések, e szerződések, mint elsődleges jogforrások közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyarország 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. A belső jog és az azzal szemben elsőbbséget élvező közösségi jog közötti kollízió feloldása nem az Alkotmánybíróság, hanem az Európai Bíróság feladata. Mivel az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a hatásköre szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alaptörvény Q) cikkében bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak, így az EK alapító és módosító

szerződéseire való hivatkozással a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló indítványokat eddig hatáskör hiányában visszautasította.

Ennek ellenére az indítvány kapcsán érdemes megvizsgálni az Európai Unió jogát is. Az uniós jog körében a fennálló kötelezettség szemléltetése céljából érdemes megemlíteni a 2009. december 3-án hatályba lépő Utasjogi rendelet (a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogairól és kötelezéseiről szóló 1371/2007/EK rendelet) V. fejezetét is, amely kifejezetten a fogyatékossgal élő és a csökkent mozgásképességű személyekről szól. A rendelet 19. cikk (1) bekezdése szerint a vasúttársaságok és a vasútállomások üzemeltetői a fogyatékossgal élő és a csökkent mozgásképességű személyek szervezetei képviselőinek aktív részvételével a fogyatékossgal élő és a csökkent mozgásképességű személyek szállítása tekintetében megkülönböztetés-mentes hozzáférési szabályokat kell, hogy megállapítsanak.

4. Az indítvány kapcsán vizsgálni kell, az Alaptörvény rendelkezéseit is. Az Alaptörvény II. cikke szerint *minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz*, a XXVII. cikk (1) bekezdése pedig úgy fogalmaz, hogy *mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához*. Az emberi méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. 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 fogyatékossg) 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 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 Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése rögzíti az esélyegyenlőség előmozdításának állami kötelezettségét (eszerint *Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti*). Az Alkotmánybíróság az esélyegyenlőség elvével több döntésében is foglalkozott, egy 2010-es határozatában pedig azt állapította meg, hogy *„a mozgáskorlátozott személyek ellátása kötelezettséget jelent az állam és a társadalom számára. A fogyatékos személyek jogait és esélyegyenlőségét az államnak jogalkotás útján is elő kell segíteni. (...) Ennek során [a törvényhozónak] tekintettel kell lennie a fogyatékos személyek érinthetetlen emberi méltóságára a jogosultságok és kötelezettségek elosztásakor, akkor is, ha nem eleve jogosultakról van szó”*.

Az Alkotmánybíróság a 60/1993. (XI. 29.) AB határozatában kimondta, hogy *„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”*. Érdemes hangsúlyozni azt is, hogy a tömegközlekedés igénybevételének számos esetben nincs reális alternatívája, így az érintett nem dönthet szabadon, hogy igénybe veszi-e azt vagy sem. A szabad mozgáshoz való jog azonban nem korlátozhatatlan jog, a jogalkotó elsősorban a közúti közlekedés résztvevői életének és biztonságának védelme érdekében meghatározza azokat a szabályokat, amelyek a közúti közlekedésben részt vevő személyekre



vonatkoznak. Az Alkotmánybíróság 66/1991. (XII. 21.) AB határozatában kiemelte, hogy a *mozgásszabadság* 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]

*Az Sztv. 51. § (4) bekezdése kapcsán egyértelműen megállapítható, hogy amennyiben nem valósulnak meg a különböző közlekedési eszközök, állomások és pályaudvarok vonatkozásában az akadálymentesítés követelményei, sérülni fog a mozgásszabadsághoz való jog alkotmányos követelménye is.*

III. 1. Amennyiben az Sztv. 51. § (4) bekezdését szigorúan formai szempontból vizsgáljuk, nem kifogásolható az az eljárás, hogy a törvénymódosítással az állam az akadálymentesítés és más, a fogyatékosokkal élő személyek esélyegyenlőségének megteremtésével kapcsolatos feladatok határidejét folyamatosan, különösebb jogi indoklás nélkül, pusztán az anyagi források elégtelenségére hivatkozva kitolja. Hangsúlyozni kell azonban, hogy ez a tendencia tartalmi és alkotmányossági szempontból, a jogállamiság elvéből és a jogbiztonság követelményéből adódó, a jogalanyok számára kiszámítható állami működés oldaláról, és mind a fogyatékosokkal élő személyek esélyegyenlőségének előmozdítására vonatkozó kötelezettség, mind az Egyezményben megtestesülő nemzetközi kötelezettségvállalás vonatkozásában súlyosan aggályos és tarthatatlan. Különösen annak tükrében, hogy a jelenleg hatályos szöveg nem is állapít meg konkrét határidőt, hanem a fokozatosság megkövetelésével, egy teljesen rugalmasan értelmezhető „gumi-szabályt” épít be az Sztv.-be.

Az Sztv. 51. § (4) bekezdésében meghatározott fokozatosság követelményének hátrányát azért is érdemes hangsúlyozni, mert ha az eddigi gyakorlat nem változik, és nem történik meg a hozzáférési akadályok és korlátok pontos beazonosítása, valamint nem készül a gazdasági realitásokra épülő, de a lehetőségekhez képest maximális ráfordítást feltételező terv, akkor semmi sem garantálja azt, hogy újabb konkrét beruházások nélkül, teljesíteni tudja az állam a nemzetközi jog által vállalt kötelezettségeit.

Szintén fontos kiemelni, hogy az Sztv. 51. § (4) bekezdésében – a konkrét határidő helyett – előírt fokozatosság követelménye jelentős visszalépést eredményezhet az állam esélyegyenlőség kapcsán meglévő intézményvédelmi kötelezettségéből. A korábban létezett – bár többször módosított – teljesítési határidők ugyanis számonkérhető időpontot szabtak az illetékes szervek számára, az akadálymentesítés elvégzésére, a fokozatosság előírása azonban ellenőrizhetetlenné és követelhetetlenné teszi az Egyezményi kötelezettség teljesítését. Ráadásul a több évtizedes Alkotmánybírósági gyakorlat szerint egy alapjog kapcsán fennálló intézményvédelmi kötelezettségnek a már elért szintjéről csak különös indok alapján lehet visszalépni. Ez a különös indok azonban kizárólag gazdasági nehézségeken nem alapulhat. Nem eredményezheti ugyanis az anyagi források hiánya a fogyatékosokkal élő személyek jogainak sérelmét. A határidők kitolása a „készségi fok” tudatában önmagában nem lenne kifogásolható – az Sztv. 51. § (4) bekezdésében azonban már határidő meghatározására sem kerül sor – viszont már ez is visszásságot okozna az esélyegyenlőség biztosítására vonatkozó kötelezettség

szempontjából. *A konkrét határidő helyett megállapított „fokozatosan” fordulat tehát egyértelműen visszalépést jelent az állam esélyegyenlőség kapcsán fennálló intézményvédelmi kötelezettségéből.*

2. Indítványomat összegezve álláspontom szerint az Sztv. 51. § (4) bekezdésének „fokozatosan” szövegrésze

- ellentétes a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezményvel
- sérti az Alaptörvény II. cikkét;
- sérti az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdését.

Mindezekre tekintettel kérem, hogy a törvény indítvánnyal támadott rendelkezését az Alkotmánybíróság semmisítse meg.

Budapest, 2013. február 15.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Ügyszám:

AJB-726/2013

Előadó:

dr. Berkes Lilla

dr. Csink Lóránt

## **Alkotmánybíróság**

Budapest  
Donáti u. 35-45.  
1015

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg, és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 83/C. §-át, illetve a 102/I-102/K. §-ait, mivel azok ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való joggal.

I n d o k o l á s

**1.** Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.

Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Ez év elejétől kezdve számtalan panasz érkezett hivatalomhoz, amelyben az érintettek az

ún. kettős juttatás (öregségi nyugdíj és munkabér együttes fizetése) tilalmát kifogásolták.

A támadott rendelkezéseket az alábbi jogszabályok tették a Tny. részévé:

- 83/C. §, 102/I. §: az egyes törvényeknek a központi költségvetésről szóló törvény megalapozásával összefüggő, valamint egyéb célú módosításáról szóló 2012. évi CCVIII. törvény 10-11. §-ai, 2013. január 1-jétől,
- 102/J. §: az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról szóló 2013. évi XX. törvény 10. § (2) bekezdése, 2013. április 2-től,
- 102/K. §: az egészségügyet érintő egyes törvényeknek az egészségügyi szakellátási felelősséggel kapcsolatos, valamint egyes közszférában foglalkoztatott egészségügyi dolgozók foglalkoztatási helyzetével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi XL. törvény 2. § (3) bekezdése, 2013. április 29-től.

A 83/C. § és a 102/I. § értelmében azon személyek, akik öregségi nyugdíjban részesülnek és amellet az alábbi jogviszonyok egyikében állnak 2013. január 1-jén, a jogviszony fennállásának tényét 2013. április 30-ig kötelesek bejelenteni a nyugdíjfolyósító szervnek:

- közalkalmazotti jogviszony,
- kormányzati szolgálati jogviszony,
- állami vezetői szolgálati jogviszony,
- közszolgálati jogviszony,
- bírói szolgálati viszony,
- igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszony,
- ügyészségi szolgálati viszony,
- fegyveres szervvel hivatásos szolgálati viszony vagy
- a Magyar Honvédséggel szerződéses vagy hivatásos szolgálati viszony.

Ha a jogviszony továbbra is fennáll, akkor ezen személyek esetében az öregségi nyugdíj kifizetését 2013. július 1-jétől szüneteltetni kell.

Április 2-től a szabályozás kiegészült a 102/J. §-szal, amely szerint a fenti rendelkezések nem alkalmazhatóak az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról szóló 2013. évi XX. törvény hatálybalépésétől 2022. december 31-ig a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény alapján rendelkezési állományba helyezett bíróra, valamint a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló törvény alapján rendelkezési állományba helyezett ügyészre.

Szintén a fentiek szerint kell szüneteltetni az öregségi nyugdíjat a 102/K. § értelmében a fekvőbeteg-szakellátó és egyes fekvőbeteg-szakellátókhoz kapcsolódó egészségügyi háttérszolgáltatást nyújtó, 100%-os állami tulajdonban lévő, valamint azok 100%-os tulajdonában lévő gazdasági társaságok által ellátott feladatok központi költségvetési szervek általi átvételéről, valamint az ezzel kapcsolatos eljárási kérdések rendezéséről szóló 2013. évi XXV. törvény rendelkezései alapján, az átvétellel érintett gazdasági társaságokkal az átvétel időpontjában munkaviszonyban álló személyekkel létesített közalkalmazotti jogviszony keretében továbbfoglalkoztatott, öregségi nyugdíjban részesülő személy esetében.

A fentiekhez hasonlóan, a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény 11. § (1) bekezdése a korhatár előtti ellátás és a szolgálati járandóság keresőtevékenység miatti szüneteltetésére többek között a Tny. már idézett 83/C. § (1), (2) és (4) bekezdésének alkalmazását rendeli el, azzal, hogy öregségi nyugdíj és nyugellátás alatt korhatár előtti ellátást és szolgálati járandóságot

kell érteni. Ennek megfelelően tehát a fenti felsorolt jogviszonyok valamelyikében álló személyek illetményük mellett öregségi nyugdíjban, korhatár előtti ellátásban és szolgálati járandóságban, átmeneti bányászjáradékban és a balettművészeti életjáradékban nem részesülhetnek, azokat a nyugdíjfolyósító a jogviszony fennállásának időtartamára hivatalból szünetelteti.

A kettős juttatás tilalmának bevezetése a legtöbb panaszos szerint diszkriminatív, mert különbséget tesz köztük az alapján, hogy a nyugdíj melletti munkáltatójuk az állam, vagy más foglalkoztató. Visszatérő érv volt az is, hogy az öregségi nyugdíj a befizetett nyugdíjjárulékokból, a megfelelő szolgálati idő és életkor eléréséből következő járandóság, szerzett jog, ami nem vonható el. Visszamenőleges hatályú jogalkotást valósít meg a szabályozás a panaszosok szerint azzal, hogy a már beteljesedett jogviszonyokra, vagyis a jelenleg nyugdíjas személyekre is vonatkozik, nem csak a jövőben azzá válókra. Többen sérelmezték továbbá, hogy a jogalkotó nem biztosított kellő felkészülési időt. Úgy ítélték meg, megalázó számukra, hogy el kell dönteniük, melyik juttatást tartják meg.

Egy panaszos kifejtette, hogy a munkavállalók évtizedeken keresztül eleget tettek a járulékfizetési kötelezettségnek, míg most, hogy az államnak kellene eleget tennie a saját kötelezettségeinek, akkor olyan új feltételt visz a rendszerbe, ami jelentősen rontja a korábbi befizetők helyzetét. A nyugdíjat az arra jogosultak nem szociális rászorultság alapján kapják, hanem a hosszú időn át teljesített befizetések fejében, azt megvásárolták maguknak. Ha a nyugdíjat szociális segítségnek tekintenénk, abból az következne, hogy nem részesülhetne nyugdíjban az, akinek bármilyen forrásból számottevő jövedelme van pl. osztalékot kap, lakást ad bérbe stb.

Korhatár előtti ellátásban részesülő, amellet dolgozó személyek is éltek panasszal kifejtve, hogy a jogalkotó először átalakította a nyugellátásukat szociális ellátássá, elvette tőlük a nyugdíjasok számára biztosított kedvezményeket, csökkentette az ellátás mértékét, most pedig még választaniuk is kell a munkabér és a korhatár előtti ellátás között is.

**2. Az indítványozás kapcsán előkérdés, hogy a Tny. 83/C. §, illetve 102/I., 102/J., 102/K. §-ai alkotmányosságát az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja-e, vagy e kérdéskörben az indítvány érdemi elbírálását akadályozza-e az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében rögzített hatáskör-korlátozó szabály.**

Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg.

E szabály a korábbi Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában rögzített, népszavazásra nem bocsátható tárgykörrel állítható párhuzamba, így – a 22/2012. (V. 11.) AB határozat alapján – a népszavazási tiltott tárgykörben kifejtettek az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének értelmezése során is irányadóak.

A költségvetési törvény érintettsége kapcsán hangsúlyozni kell, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepéből és funkciójából következően a hatáskörkivételt megszorítóan kell értelmezni. Valamely költségvetésben szereplő nem minden előirányzat módosulása vagy módosítása vonja maga után szükségszerűen magának a költségvetési

törvénynek a módosítását [58/2007. (X. 1.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság például a magánnyugdíjjal, magánnyugdíjpénztárakkal kapcsolatos döntéseiben (pl. 98/B/2007. AB végzés), valamint az özvegyi nyugdíjjogosultsággal kapcsolatos döntésében (482/B/2004. AB végzés) is arra az álláspontra helyezkedett, hogy azok nem tartoznak a (népszavazással kapcsolatos) tilalom hatálya alá.

Hasonlóképpen döntött a vizitdíj, kórházi napidíj és felsőoktatási tandíj eltörlésére irányuló népszavazási kezdeményezések kapcsán is [15/2007. (III. 9.) AB határozat, 16/2007. (III. 9.) AB határozat, 32/2007. (VI. 6.) AB határozat, 33/2007. (VI. 6.) AB határozat, 34/2007. (VI. 6.) AB határozat], amely során kifejtette, hogy a tiltott tárgykörök szoros, zárt értelmezése áll összhangban az alkotmányi szabályozás kiemelkedő jelentőségével, a költségvetésről szóló törvény fogalmába pedig semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van. Valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy abból okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása.

Mindezekon túl, a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól szóló törvényt érintő beadványom kapcsán is arra a következtetésre jutott az Alkotmánybíróság, hogy központi költségvetési törvénynek egyedül a költségvetési előirányzatokat meghatározó, és az államszervezeten belüli pénzfelhasználási felhatalmazást tartalmazó törvény tekinthető [40/2012. (XII. 6.) AB határozat].

A Tny. vonatkozó rendelkezéseinek költségvetési hatásával kapcsolatban le kell szögezni, hogy a támadott rendelkezések vélhetőleg nem érintenek olyan mértékben jelentős számú nyugdíjast, amelynek már komolyabb költségvetési kihatásai lennének, ugyanis a rendelkezések július 1-jei alkalmazását megelőzően a Kormány elrendelte a minisztériumok irányítása, illetve felügyelete alá tartozó szerveknél az öregségi teljes nyugdíjban részesülő személyek kötelező nyugdíjazását, amely alól tudomásom szerint csak az egészségügyi dolgozók kaptak felmentést.

A Tny. hivatkozott rendelkezéseinek alkotmányosságai felülvizsgálatából és esetleges megsemmisítéséből álláspontom szerint tehát nem következik kényszerítően a költségvetési törvény módosításának szükségessége, és az nem járna a költségvetési gazdálkodás jelentős módosulásával, így az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése nem akadályozza az indítvány érdemi elbírálását.

**3.1.** 2011. december 31-ig az Alkotmány 70/E. §-a rögzítette, hogy „a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség (...) esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak. (...) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg. (...) Az ellátáshoz való jog a nyugellátás tekintetében az általános öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött, a nyugellátás törvényi feltételeinek megfelelő személyre terjed ki.”

Az Alaptörvény a nyugdíjjogosultság rendszerét tekintve szövegszerű változásokat vezetett be. Maga a társadalombiztosítás szó már nem is szerepel, sem pedig az öregség (az általános öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött, a nyugellátás törvényi feltételeinek megfelelő személy) esetén szükséges ellátáshoz való jog. A XIX. cikk (4) bekezdése annyit rögzít, hogy Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Mindezt kiegészíti a 40. cikk, amely szerint a „nyugdíjrendszer alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg”.

Jelen indítványnak nem tárgya a nyugdíjjogosultság átalakítása alkotmányosságának

kérdése, vagy éppen társadalmi igazságossága, az kizárólag arra terjed ki, hogy a folyósított nyugdíjak alkotmányos védelem alatt állnak-e.

**3.2.** A korábbi Alkotmányon alapuló alkotmánybíróági gyakorlat a nyugdíjvárományokat az alkotmányos tulajdonvédelem szabályai alapján védte. Ezt a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat vezette be, különbséget téve a jogbiztonság, illetve a tulajdonhoz való jog által nyújtott védelem között. E határozatában az Alkotmánybíróóság 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 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 rövid időre szóló ígéretek fokozott védelmet élveznek, azok idő előtti megszüntetése szerzett jogokat sért. Hosszú távú ígéretek esetében azonban adott esetben a gazdasági helyzet változása megalapozott és alkotmányosan elfogadható indoka lehet az állam, jogalkotó által végrehajtott változásoknak [56/1995. (IX. 15.) AB határozat]. A szerzett jogok védelme olyan szolgáltatások esetében, amelyek mögött nincsen biztosítási elem, kevésbé erős, alapvető követelmény azonban a megfelelő felkészülési idő biztosítása. A hosszú teljesítési idő miatt a gazdasági helyzet változása megalapozhat változtatást, ugyanakkor a biztosítási és a szolidaritási elem arányainak önkényes megváltoztatása már lehet alapjogsértő. [pl. 43/1995. (VI. 30.) AB határozat].

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.

**3.3.** A jogosultsági feltételeket teljesítve megszerzett és ténylegesen folyósított nyugdíjra való jogosultság vagyoni értékű jog, melyet az Alaptörvény XIII. cikke véd. E jogosultság feltételhez kötése az Alaptörvény XIII. cikkének a korlátozását jelenti, amelyre csak közérdekből és azzal arányosan van lehetőség.

Álláspontom szerint a támadott korlátozással érintett személyek – a hosszú éveken át fizetett nyugdíj járulék fejében – joggal várhatták el azt, hogy az állam a korábbi tulajdonelvonással arányos időskori juttatásban részesíti őket. Másképpen megfogalmazva: ugyan a szociális biztonsághoz való jog pusztán annyit ír elő (az állam számára), hogy biztosított legyen az öregség miatt már nem dolgozók számára a megélhetéshez szükséges jövedelem, azonban a korábbi tulajdonelvonást ettől függetlenül is ellentételezni kell. A tulajdonvédelem szempontjából pedig nem releváns kérdés az, hogy a nyugdíjas egyébként dolgozik-e, hiszen

nyugdíja a korábbi elvonás ellentételezése. Ez azonban nem jelenti azt, hogy „érinthetetlenek” lennének az olyan, teljesedésbe ment jogviszonyok, amelyek esetében a teljesítés hosszú időn keresztül történik. A fentiek szerint ezekre is alkalmazható a közérdekű teszt, vagyis közérdekből, azzal arányosan korlátozhatóak. Ahogyan fentebb is írtam, a nyugdíjrendszer stabilitása, a gazdaság teljesítőképessége ilyen korlát lehet (noha a jogalkotó a támadott rendelkezésekhez erre vonatkozó érdemi indokolást nem fűzött). Azonban még ha fenn is áll ilyen érv, az eszköznek, vagyis a bevezetett korlátozásnak azzal arányosnak kell lennie. Álláspontom szerint ez nem mondható el a támadott rendelkezésekről, amelyek az elfogadásukat követő rövid időn belül jelentős mértékű változást vezettek be a nyugdíjrendszerben, a nyugdíj kifizetését egy újabb elem fennállása miatt későbbi időpontra tolva.

Az öregségi nyugdíj folyósítása és egy másik munkaviszony fennállta között szociális szempontból van összefüggés, de a tulajdonviszony, a vagyoni értékű jogok védelme szempontjából alkotmányjogilag értékelhető összefüggés a két körülmény között nincsen. Aránytalan a megszerzett tulajdon védelmét rövid időn belül és teljes mértékben megvonni egy olyan körülmény alapján, amely a tulajdonvédelem szempontjából nem értékelhető.

3.4. Megjegyzendő az is, hogy a nyugdíjjárulék fizetése törvényi kötelezettség, amely a közteherviseléstől lényegét tekintve eltér, és e fizetési kötelezettséget csakis egy nagymértékű állami garanciavállalás legitimálhatja. A kötelező biztosítás elvonja ugyanis azokat az eszközöket, amelyekkel az érintett a saját kockázatára maga gondoskodhatott volna magáról és családjáról, s ezt a vagyont a társadalombiztosítás szolgálatába állítja úgy, hogy a biztosított a szolidaritás alapján másokról is gondoskodni tudjon. [64/1993. (XII. 22.) AB határozat]. A kötelező biztosítás mind az egyén cselekvési autonómiáját, mind ennek hagyományos anyagi alapját, tulajdonhoz való jogát korlátozza, ami akkor nem jelenti a tulajdonhoz való jog alkotmányellenes korlátozását, ha az szükséges, arányos és nem érinti az alapjog lényeges tartalmát. Vagyis a korábbi, a munkaviszony fennállása alatti tulajdonelvonást az legitimálja, hogy az érintett később meghatározott szolgáltatásra lesz jogosult: a társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettségből a biztosítás jellegénél fogva személyes és előre meghatározott igények származnak. [45/1995. (VI. 30.) AB határozat]

A nyugdíjak kapcsán a biztosítási és a szolidaritási elem nehezen határolható el egymástól, nehezen állapítható meg, hogy a járulékok milyen részéből lesz saját ellátás, és mit fordítanak másokra, de az alkotmányellenes, ha az arányok olyan mértékben eltolódnak, hogy az eddigi védelem szintje minőségileg gyengébbre változik és ennek nincs alkotmányos indoka. [43/1995. (VI. 30.) AB határozat]

Szintén ugyanebben a határozatában emelte ki az Alkotmánybíróság azt is, hogy az emberek túlnyomó többségének „inaktív korára társadalmi és gazdasági biztonságát nem saját dologi javai jelentik, hanem eleve úgy él, hogy munkája eredményének egy részét a társadalombiztosításba ruházza be, s annak a szolgáltatásai látják el a szűken értelmezett polgári jogi vagyon biztonságot garantáló feladatát. Ha pedig javait törvény vonja el erre a célra, törvénynek kell a tulajdonéval összehasonlítható biztonságot nyújtania. A tulajdonvédelem a társadalombiztosítás terén sem veszíti el kapcsolatát a saját vagyonnal vagy értékteremtő munkával. (...) A tulajdonvédelem addig terjedhet, amíg a szolgáltatás ugyanazt a funkciót látja el, amire a dologi vagyon is szolgálna, amiből az is következik, hogy ez a tulajdonsága nem szüntethető meg. Ugyanakkor a pontos megfelelést a saját befizetés és a szolgáltatás között a társadalombiztosítás működési módja (nem tőkésített vagyon) és a beleépített szolidaritási elem, valamint a hosszú távon a járulékfizető által is hordozott kockázat kizárja.”

A tulajdonvédelmi hivatkozás szempontjából szeretném rögzíteni, hogy ugyan az

Alaptörvény nem nevesíti a nyugdíjrendszer biztosítási elemét, azonban mindaddig, amíg járulékok formájában tulajdonelvonás történik, addig e biztosítási elem fennáll. Ez akkor is igaz, ha a jogalkotó a munkáltató (kifizető) által fizetendő járulékot 2012. január 1-jétől szociális hozzájárulási adóvá alakította át, amelynek mértéke jelentősen meghaladja a munkavállalói nyugdíjjárulék mértékét.

Végezetül szeretnék még rámutatni arra, hogy az elmúlt években a nyugdíjrendszer gyökeres változáson ment át, mely változásnak a támadott rendelkezések is részesei. Az Alkotmányhoz képest e területen megváltozott az Alaptörvény koncepciója, a változások érintették többek között a korhatár előtti, illetve a rokkantsági ellátásokat, és észlelhető, hogy a szabályozás a szociális hozzájárulási adó bevezetésével a biztosítás helyett egyre inkább a szolidaritás irányába tolódik el. E tendenciának felel meg a támadott rendelkezések által bevezetett új rendszer is. Álláspontom szerint az ilyen nagy jelentőségű, számos embert (jelenlegi, illetve jövőbeni nyugdíjasok) érintő változásoknak át kell esniük az Alkotmánybíróság vizsgálatán, mint ahogyan történt ez a rendszerváltást követő minden jelentős, nyugellátást érintő változtatás esetében is.

4. Indítványomat összegezve megállapítható, hogy a Tny. 83/C. §-a, valamint 102/I-102/K. §-ai, ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikkében rögzített joggal, mivel az alkotmányos tulajdonvédelem korlátozására vonatkozó szabályokat sértő módon korlátozza az érintettek öregségi nyugdíjához való hozzáférést. Erre tekintettel kérem az Alkotmánybíróságot, hogy a támadott rendelkezéseket semmisítse meg.

Budapest, 2013. május

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Ügyszám: AJB-2054/2013

**Alkotmánybíróság**

1015 Budapest  
Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés b) pontjában biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m,

hogy az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg Magyarország Alaptörvénye negyedik módosítása (2013. március 25.) (a továbbiakban Atmód4.) következő rendelkezéseit:

- az Atmód4. 3. cikkének az Alaptörvény új U) cikkének (6)-(8) bekezdésébe beépíteni kívánt szövegrészeit;
- az Atmód4. 4. cikk (1) bekezdésének az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdéseként, illetve az Atmód4. 4. cikk (2) bekezdésének az Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdése második mondatként beépíteni kívánt szövegrészeit;



- az Atmód4. 5. cikk (1) bekezdésének az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdés második mondataként beépíteni kívánt szövegrészét;
- az Atmód4. 6. cikkének az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdés harmadik mondataként beépíteni kívánt szövegrészét;
- az Atmód4. 8. cikkének az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdéseként beépíteni kívánt szövegrészét;
- az Atmód4. 21. cikk (1) bekezdés e) pontjával az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdését kiegészíteni kívánó „és a társadalmi felzárkózás” szövegrészét.

Álláspontom szerint az Atmód4. hivatkozott rendelkezései az alábbiakban részletesen kifejtett indokokból nem felelnek meg az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésben rögzített, az Alaptörvény módosításának „megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeknek”.

### I n d o k o l á s

**1.** Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. E vizsgálatot a 24. cikk (5) bekezdés b) pontja értelmében a kihirdetéstől számított harminc napon belül a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti. A 24. cikk (6) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az (5) bekezdés szerinti indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz. Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a kihirdetett Alaptörvény vagy az Alaptörvény kihirdetett módosítása nem felelt meg az (5) bekezdésben meghatározott eljárási követelményeknek, az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását az Alkotmánybíróság megsemmisíti.

Az alapvető jogok biztosának *indítványozási jogkörét*, illetőleg az Alkotmánybíróság eljárását megalapozó alaptörvényi szabályokat az Atmód4. tette az Alaptörvény részévé, az e hatáskör gyakorlására vonatkozó törvényi szintű szabályok megalkotására még nem került sor. Indítványom megfogalmazása során ezért mutatis mutandis irányadónak tekintettem az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdésében foglaltakat, mely szerint hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvényellenessége fennáll.

**1.1** Szükségesnek tartom azonban megjegyezni, hogy az alapvető jogok biztosának közjogi funkciójától, alkotmányos szerepkörétől alapvetően idegen az alaptörvény-módosítás megalkotására vonatkozó eljárási szabályok felülvizsgálatának indítványozása. Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdésének első fordulata szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el. Az alapjogvédelmi szerep és funkció az ombudsman minden hatáskörének gyakorlása, így az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezés kereteinek, valamint az egyes indítványok megfogalmazása során is irányadó. Elvi előkérdésként merül fel ezért az, hogy a biztosnak az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésében meghatározott jogkörének gyakorlása, a nem tartalmi értelemben vett alapjogi, hanem formai, eljárási, a közjogi érvénytelenséget eredményező problémák kapcsán az Alkotmánybírósághoz fordulás összhangban áll-e a biztos alkotmányos szerepkörével.

E szerepkör értelmezése során nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatályba lépését követően megszűnt az állampolgárok érdekeltség nélküli

Alkotmánybírósághoz fordulási lehetősége, a populáris akció, így az alkotmányjogi panasz eljárás keretében nem problematizálható alkotmányossági aggályok Alkotmánybíróság elé kerülését biztosítani szükséges. Jogállamban ugyanis nem válhat kizárólag politikai alapú döntés kérdésévé (a képviselők negyede, illetve a Kormány kezdeményezése esetén) a közjogilag érvénytelen normák alkotmánybírósági vizsgálata, ilyen kivételes helyzetekben az ombudsman egyfajta alkotmányvédelmi „pótfeladattal” rendelkezik: ennek alapján került sor többek mellett 2012 márciusában az ombudsman részéről az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek (a továbbiakban: Aár.) alkotmánybírósági felülvizsgálatának kezdeményezésre. Lényeges kiemelni azt is, hogy az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdése értelmében a köztársasági elnök örökös az államszervezet demokratikus működése felett, és meggyőződésem szerint e szerepköréhez illeszkedő feladat az alaptörvény-módosítási eljárás szabályszerűsége feletti örökös. Tekintettel azonban arra, hogy az államfő e szerepkörében álláspontja szerint nem léphetett fel, az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésében biztosított jogkörömben, a jogállamiság megóvása érdekében szükségesnek találtam az indítvány megfogalmazását annak érdekében, hogy az AB az „Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként” érdemben láthassa el ezen alkotmányos feladatát.

**1.2** Az Atmód4.-el összefüggésben négy indítvány érkezett Hivatalomhoz, az egyes beadványok tartalma között átfedések vannak, de azok érvelésének lényege, súlypontja eltérő. *A beadványozók érvei az alábbiak szerint összegezhetőek.* Az Atmód4. nem felel meg az Alaptörvény módosítására vonatkozó, a 45/2012. (XII.29.) AB határozatban is összegzett alapelveknek, a belső koherencia, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, és az abból következő alkotmányos legalitás követelményrendszerének. Az Országgyűlés az Alaptörvény alkotmánymódosításra vonatkozó S) cikk (2) bekezdésében foglalt eljárási szabályt visszaélészerűen alkalmazta, mivel az Alaptörvényt elfogadó alkotmányozó hatalom felhatalmazásán túlmenő szabályokat alkotott meg azáltal, hogy az Alaptörvény szabályozási tárgykörén kívül eső szabályokat foglalt az Alaptörvénybe, továbbá azáltal, hogy a módosítás feloldhatatlan koherencia-zavarokat eredményez az Alaptörvényben, csökkenti az Alaptörvényben foglalt alapjogok védelmi szintjét, valamint a módosítás számos nemzetközi kötelezettséget sért. Az alkotmányossági vitákat lezáró alkotmánybírósági döntések alaptörvényi felülírása kiüresíti a jog szuverenitását, sérti a jogállam elvét, és ellentétes a hatalommegosztás elvével. Az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően hozott alkotmánybírósági határozatok hatályon kívül helyezése veszélyezteti az Alkotmánybíróság kiszámíthatóságát, megtöri az alkotmányos jogállam kontinuitását. Az egyik beadványozó jelezte továbbá: az Atmód4. országgyűlési tárgyalása során az eljárási szabályok súlyos sérelme következett be.

**1.3** Jelen alkotmánybírósági indítványom indokolásával összefüggésben ismételt hivatkozom arra, hogy 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*”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

**2.** Az Alkotmánybíróság több határozatában is megerősítette, hogy az országgyűlési

képviselőknek az országgyűlési döntéshozatali eljárásban történő megfontolt és szakmailag megalapozott részvételét lehetővé tevő rendelkezések a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység olyan garanciái, amelyek a demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányi követelményei. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az országgyűlési képviselőknek a köz érdekében végzett tevékenysége egyrészt a közügyek szabad parlamenti megvitatásában – mint a demokratikus törvényalkotás egyik nélkülözhetetlen előfeltételében –, másrészt a választópolgárok megfelelő tájékoztatásában nyilvánul meg, abban, hogy kellő információ birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban. Ennek legfontosabb intézményi kerete az Országgyűlés, amelynek hatékony működése éppúgy a demokratikus jogállam követelményei szerint kell, hogy alakuljon, mint az országgyűlési képviselők parlamenti szólásszabadsága a közügyek megvitatásának terén. [50/2003. (XI. 5.) AB határozat]

A demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányos követelményei magukba foglalják a jogállami intézményrendszer (így az Országgyűlés) hatékony működését, és egyben a népszuverenitáson alapuló, a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység alkotmányi védelmét is. A parlamenti munka lényegéhez tartozik a tárgyalásra kerülő ügyek minden oldalú beható megvizsgálása, a legkülönbözőbb vélemények meghallgatása. Következésképpen a képviselet útján való hatalomgyakorlás központi (országos) szinten az Országgyűlés működése által a döntéshozatal folyamatában érvényesül. Ebben a folyamatban a döntés-előkészítés, a törvényjavaslatok megvitatása (a képviselői beszédjog) meghatározó jelentőséggel bír. [12/2006. (IV. 24.) AB határozat]

Az országgyűlési képviselők köz érdekében végzett tevékenységének és ennek keretében a döntésekkel kapcsolatos politikai és erkölcsi felelősségvállalásnak az is feltétele, hogy megbízatásuk gyakorlása során az Országgyűlésben és a közvélemény részéről felmerült véleményekre és érvekre tekintettel, saját mérlegelésük és szabad belátásuk szerint tudjanak dönteni. Ezzel összefüggésben a demokratikus hatalomgyakorlás legitimitása védelmében végső soron az Alkotmánybíróságnak a feladata, hogy – az egyes törvények megalkotásával kapcsolatos vita konkrét tartalmának és a képviselői megfontolások vizsgálata nélkül – a közügyek érdemi megvitatásának és a megfontolt képviselői mérlegelésnek keretet adó, a jogalkotás ésszerű rendjét biztosító alapvető szabályok betartását kikényszerítse. [164/2011. (XII. 20.) AB határozat]

Az Országgyűlés jegyzőkönyveiből kitűnik, hogy Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításáról szóló T/9929. számú javaslat (a továbbiakban: Javaslat) részletes vitáját az Országgyűlés 255. ülésnapján, 2013. február 25-én tartották. Az elnök a részletes vitát lezárta, majd ezt követően az előterjesztői zárszó is elhangzott.

Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban: Házszabály) 59. § (3) bekezdése értelmében, ha az Országgyűlés a vitát lezárta, képviselőcsoportonként egy-egy képviselő és az elsőként szólásra jelentkezett független képviselő, valamint a kijelölt bizottság elnöke (előadója) legfeljebb öt percben még felszólalhat. A Házszabály 59. § (4) bekezdése ugyanakkor kimondja, hogy ha az Országgyűlés a vitát lezárta, utoljára az előterjesztő kap szót.

A Házszabály 102. § (1) bekezdése alapján az Alkotmányügyi bizottság a záróvita lezárásáig nyújthat be módosító javaslatot. E jogkörével élve az Alkotmányügyi bizottság 2013. február 26-án és február 28-án négy bizottsági módosító javaslatot nyújtott be a Javaslatához. A T/9929/49 számú és a T/9929/50. számú bizottsági módosító javaslatok szövegpontosító jellegűek voltak. A T/9929/51. számú és a T/9929/52. számú bizottsági módosító indítványok azonban érdemben, tartalmilag kívánták változtatni a Javaslat szövegét.

Az Országgyűlés 258. ülésnapján, 2013. március 5-én tűzte ismét napirendjére a

Javaslatot. A tárgyalás kezdetén az elnök bejelentette, hogy „az előterjesztői zárszó már elhangzott, most a határozathozatalok következnek”. Az Országgyűlés így plenáris vita nélkül döntött az Alkotmányügyi bizottság fenti ügyszámú módosító indítványainak elfogadásáról.

A Javaslathoz nem nyújtottak be a Házsabály 107. §-a alapján módosító indítványt, ezért záróvitára nem került sor. Az Országgyűlés 259. ülésnapján, 2013. március 11-én az Országgyűlés 265 igen, 11 nem szavazattal, 33 tartózkodás mellett a Javaslatot elfogadta.

Az Atmód4. azon rendelkezéseit tehát, amelyeket az Alkotmányügyi bizottság a részletes vita lezárását követően benyújtott módosító indítványai alapján fogadtak el az Országgyűlés nem vitatta meg plenáris ülésen. Ez az eljárás formálisan megfelelt a Házsabály előírásainak azonban nem biztosította, hogy a képviselők a demokratikus törvényalkotás (alkotmányozás) egyik nélkülözhetetlen előfeltételeként kifejthessék véleményüket a plenáris ülésen.

Töretlen alkotmánybírói gyakorlat, hogy a közjogi érvénytelenség vizsgálata során nem a Házsabály (vagy bármely más Alaptörvény alatti jogforrás) megsértése vizsgálandó, hanem hogy érvényesültek-e az Alaptörvény rendelkezései. A közjogi érvénytelenség szempontjából nem az a kérdés, hogy betartották-e a Házsabály rendelkezéseit. Önmagában a Házsabály sérelme nem jelent alkotmányos sértést (közjogi érvénytelenséget), de ez fordítva is igaz: a Házsabály szövegszerű betartása nem feltétlenül jelenti az Alaptörvény rendelkezéseinek az érvényesülését. Az eljárási szabályok formális betartása tehát önmagában nem biztosítja az Atmód4. alkotmányos létrejöttét.

Álláspontom szerint az, hogy az Atmód4. egyes rendelkezései kapcsán nem volt biztosított az Országgyűlés plenáris ülésen történő megvitatás lehetősége, olyan *súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely közjogi érvénytelenséget idéz elő.*

Mindezek okán az Atmód4. a részletes vita lezárását követően benyújtott bizottsági módosító javaslat alapján a plenáris vita kizárásával elfogadott alábbi érdemi – azaz nem pusztán szövegponosító – jellegű rendelkezései alkotmánybírói felülvizsgálatát kezdeményezem:

- az Atmód4. 4. cikk (1) bekezdésével az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdése helyébe léptetni kívánt rendelkezés „Az egyházak elismerésére vonatkozó sarkalatos törvényi rendelkezésekkel szemben alkotmányjogi panasznak van helye.” szövegrészét;
- az Atmód4. 4. cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény VII. cikkét (4) bekezdéssel kiegészíteni kívánó rendelkezés „és a közösségi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmasságot” szövegrészét;
- az Atmód4. 21. cikk (1) bekezdés e) pontjával az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdését kiegészíteni kívánó „és a társadalmi felzárkózás” szövegrészét.

**3.** Az Alkotmánybíróság kezdeti gyakorlata értelmében nincs lehetőség az alkotmány felülvizsgálatára. Visszatérő hivatkozása szerint: „az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül, és nem semmisítheti meg az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ha valamely rendelkezés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani” [23/1994. (IV. 29.) AB végzés]. Ezt az álláspontját az Alkotmánybíróság 2011-ig változatlan formában tartotta fenn. Megjegyzendő, hogy az 1260/B/1997. AB határozatban az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást egy alkotmánymódosítás átmeneti rendelkezéséről, hogy mivel nem vált az alkotmány részévé, ezért nem is oszthatja az Alkotmány sorsát, ennél fogva az Alkotmánybíróság által felülvizsgálható.

A kialakított gyakorlatához képest elmozdulást jelentett az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozata. E határozatában az Alkotmánybíróság a közjogi érvénytelenségre

vonatkozó indítványi elemeket érdemben vizsgálta, de az alkotmányellenesség megállapíthatóságát elutasította. Jelentős fordulópont az Aár.-t megsemmisítő 45/2012. (XII. 29.) AB határozat. Az Aár. ugyan szerkesztésileg nem volt az Alaptörvény része (bár az Alaptörvény kifejezetten saját részének tekintette), de vitathatatlanul az alkotmányozó hatalom aktusa volt. Az alkotmánybírói határozat központi eleme, hogy megköveteli a *formai beépülést*, azaz azt, hogy a módosított normatartalom szövegszerűen az Alaptörvény részévé váljon. Emellett a vezérfonál mellett az Alkotmánybírói határozat utalt arra is, hogy az alaptörvény-módosításnak tartalmi kritériumoknak is meg kell felelnie.

**3.1** Az alaptörvény-módosítás vizsgálhatóságára – épp az Atmód4. következtében – kifejezett rendelkezést tartalmaz az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése. Ennek értelmében „az Alkotmánybírói határozat az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül”. Vizsgálni kell tehát jelen esetben, hogy mi az Alkotmánybírói határozat mozgásterét, milyen követelmények sérelme esetén van lehetősége az alaptörvény-módosítás felülvizsgálatára. Az R) cikk (3) bekezdéséből következően az Alaptörvény rendelkezéseit – más értelmezési segédletek mellett – azok céljával összhangban kell értelmezni. Az objektív teleologikus értelmezés alapján a következők állapíthatók meg.

Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése felhatalmazza egyrészt az Alkotmánybírói határozatot, hogy – meghatározott szempontból – felülvizsgálja az alaptörvény-módosításokat. Következik továbbá ebből a rendelkezésből, hogy tartalmi felülvizsgálatra nincs lehetőség; az alaptörvényi norma tartalma alapján nincs lehetőség az alkotmánybírói határozatra. Következésképpen az alkotmánybírói eljárás, és ezzel összhangban az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre arra terjedhet ki – arra viszont kiterjedhet – ami tartalmi értékelés nélkül, objektív mérce szerint megítélhető. A szűkebb közjogi érvénytelenség (a jogalkotási eljárás Alaptörvénybe ütköző hibája) mellett ilyen esetkor az is, amikor az alaptörvény-módosítás következtében belső ellentmondás keletkezik az Alaptörvényben. Az Alaptörvény koherenciája tartalomsemleges kérdés. Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésének céljából egyértelműen következik, hogy az Alkotmánybírói határozat felléphet az Alaptörvényen belüli kollízió feloldása érdekében. Ez következik mind az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből, miszerint az Alkotmánybírói határozat az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, mind az R) cikk (1) bekezdéséből, ami az Alaptörvényt egységes, zárt rendszerű alkotmányként konstituálja.

Az Alaptörvény egységét megbontó, belső ellentmondást keletkeztető módosítások ennek folytán nem épülnek be az Alaptörvénybe. Az Alaptörvény szövegének értelmezésével objektíve, feltárható ellentmondások olyan közjogi érvénytelenséget jelentenek, amelyeknek felülvizsgálatára az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapot ad.

**3.2** Nyilvánvaló és tényszerűen megállapítható az Alaptörvény egységének a sérelme azokban az esetekben, amikor az Atmód4. tételesen szembemegy az Alkotmánybírói határozat Alaptörvény más rendelkezése alapján meghozott döntésével („felülalkotmányozás”), illetve ezzel összefüggésben az Alkotmány alapján olyan rendelkezése alapján meghozott döntésével, amely szövegszerűen megegyezik az Alaptörvény hatályos rendelkezésével.

Álláspontom szerint az Atmód4. támadott szabályai alkotmányon belül belső, elemi koherenciazavart idéznek elő, a korábbi alkotmánybírói döntéssel tartalmi értelemben ellentétes „felülalkotmányozást” eredményeznek, így közjogilag érvénytelenek. Így e rendelkezések az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdését, illetve ezen keresztül a B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság, és az R) cikk (1) bekezdésében rögzített, Alaptörvény egységességének elvét sértik.

**3.2.1** Az Atmód4. **3. cikke** alapján az Alaptörvény „ALAPVETÉS” része az U) cikkel

egészül ki, amelynek (6)-(8) bekezdése a következő elemeket tartalmazza:

- „(6) Nem tekinthető elévültnek azoknak a törvényben meghatározott, a pártállam nevében, érdekében vagy egyetértésével a kommunista diktatúrában Magyarország ellen vagy személyek ellen elkövetett súlyos bűncselekményeknek a büntethetősége, amelyeket az elkövetéskor hatályos büntetőtörvény figyelmen kívül hagyásával politikai okból nem üldöztek.
- (7) A (6) bekezdés szerinti bűncselekmény büntethetősége az elkövetés időpontjában hatályos büntetőtörvény szerinti, az Alaptörvény hatálybalépésének napjától számított időtartam elteltével évül el, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetésének időpontjában hatályos büntetőtörvény szerint az elévülés 1990. május 1-jéig bekövetkezett volna.
- (8) A (6) bekezdés szerinti bűncselekmény büntethetősége az elkövetés időpontja és 1990. május 1-je közötti, az Alaptörvény hatálybalépésének napjától számított időtartam elteltével évül el, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetésének időpontjában hatályos büntetőtörvény szerint az elévülés 1990. május 2-a és 2011. december 31-e között történt volna meg, és az elkövetőt a bűncselekmény miatt nem üldözték.”

Az Atmód4. 3. cikke által beépített U) cikk (6) bekezdése, ezzel szoros összefüggésben pedig a (7) és (8) bekezdése egyértelműen, tételes módon ellentétes az Alkotmánybíróság által az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében azonos módon rögzített jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság, valamint az alkotmányos büntetőjog követelményével. Az Alkotmánybíróság a jogállami rendszerváltást követően már 1992-ben, első ízben a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban egyértelművé tette és ezt követően is töretlenül képviselte, hogy a már elévült bűncselekmény újbóli büntethetővé tételét elrendelő törvény súlyosan sérti a jogbiztonságot, a kiszámíthatóságot és az előreláthatóságot, áttöri az állami büntetőhatalom korlátozottságának elvét, visszaható hatállyal tesz büntethetővé cselekményeket. A büntetőjog elévülési szabályai ugyanis a törvényes felelősségre vonást biztosítják, azáltal, hogy időhatárok közé szorítják az állami büntetőhatalom gyakorlását. Az Atmód4. 3. cikkének idézett elemei, az U) cikk (6)-(8) bekezdéseként beépíteni kívánt szöveg álláspontom szerint mindezek alapján közjogi érvénytelenségben szenved, mivel ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvének tartalmi elemeivel.

3.2.2 Az Atmód4. 4. cikk (1) bekezdése alapján az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép: „(2) Az Országgyűlés sarkalatos törvényben egyházként ismerhet el egyes vallási tevékenységet végző szervezeteket, amelyekkel az állam a közösségi célok érdekében együttműködik. Az egyházak elismerésére vonatkozó sarkalatos törvényi rendelkezésekkel szemben alkotmányjogi panasznak van helye.” Az Atmód4. 4. cikk (2) bekezdése értelmében az Alaptörvény VII. cikke a következő (4) bekezdéssel egészül ki: „(4) Az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. A vallási tevékenységet végző szervezetek egyházként való elismerésének feltételeként sarkalatos törvény huzamosabb idejű működést, társadalmi támogatottságot és a közösségi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmasságot írhat elő.”

Az Atmód4. 4. cikk (1) bekezdése által az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdésének helyébe lépő módosítás első mondata, valamint az Alaptörvény VII. cikk újonnan beiktatott (4) bekezdésének második mondata álláspontom szerint együttesen, összességében ellentétes a 6/2013. (III. 1.) AB határozatban a lelkiismereti és vallásszabadság jogából, valamint az állam és egyház elválasztásának elvéből következően kifejtett alkotmányos követelményekkel.

Az Alkotmánybíróság e határozatában alkotmányos követelményként állapította meg, hogy „az államnak a vallási csoportok önálló működését lehetővé tevő sajátos egyházi jogállás

*megszerzését a vallásszabadsághoz való joghoz igazodó, tárgyilagos és ésszerű feltételek alapján, tisztességes eljárásban, jogorvoslati lehetőség mellett kell biztosítani. Az egyházi státusz parlamenti szavazás útján történő elismerése, önmagában e döntéshozatali eljárásnak az Országgyűléshez telepítése politikai alapon meghozott döntésekhez vezethet. Az ilyen, jogi mérlegeléssel megítélendő, alapjogi vonatkozású egyedi ügyekben a döntéshozatalnak a független bíróságtól való elvonása és kizárólagosan az alapvetően politikai karakterű Országgyűléshez telepítése nem egyeztethető össze az Alaptörvénnyel.”*

E határozatában az Alaptörvény lelkiismereti- és vallásszabadságról szóló VII. cikkével összefüggésben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az állam a vallásszabadsághoz való jog alapján létrejött szervezetek és közösségek jogi személlyé válásának feltételeit az illető szervezet vagy közösség sajátosságának megfelelően szabályozhatja. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 8/1993. (II. 27.) AB határozatban foglaltakra hivatkozva rámutatott arra, hogy *„egyébként az Alaptörvénnyel összhangban lévő tartalmi elismerési feltételek meghatározása esetén is „alkotmányossági kérdést [...] vetne fel, ha összehasonlítható szervezetek közül a törvényhozó egyesek számára megadná a jogi személlyé válás, vagy egy adott szervezeti forma alapításának lehetőségét, míg másokat önkényesen kizárna ebből, vagy aránytalanul nehezzé tenné számukra e jogállás megszerzését”*

Az Alkotmánybíróság szerint továbbá az *„Alaptörvény VII. és XV. cikkéből eredő alkotmányos követelmény, hogy az állam a vallási közösségek önálló működését lehetővé tevő sajátos egyházi jogállás, valamint az egyházak számára hozzáférhető további jogosultságok megszerzését a vallásszabadsághoz való joghoz, illetve az adott jogosultsághoz igazodó, tárgyilagos és ésszerű feltételek alapján, az Alaptörvény XXIV., illetve XXVIII. cikkének megfelelő tisztességes eljárásban, jogorvoslati lehetőség mellett biztosítsa.”*

A fentiek alapján az Atmód4. 4. cikk (1) és (2) bekezdésének idézett elemei, az Alaptörvény VII. cikk (2) és (4) bekezdéséként beépíteni kívánt szöveg álláspontom szerint közjogi érvénytelenségben szenved, mivel ellentétes az Alaptörvény VII. cikkében, valamint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzítettekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság által megállapított tartalmi elemekkel.

3.2.3 Az Atmód4. 5. cikk (1) bekezdése alapján az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép: *„(3) A demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges megfelelő tájékoztatás, valamint az esélyegyenlőség biztosítása érdekében, politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül közölhető. Az országgyűlési képviselők általános választásán országos listát, illetve az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek által és érdekében, az országgyűlési képviselők és az európai parlamenti képviselők választását megelőzően, kampányidőszakban politikai reklám – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – kizárólag közszolgálati médiaszolgáltatások útján, egyenlő feltételek mellett tehető közzé.”*

Az Atmód4. 5. cikk (1) bekezdése által beépíteni kívánt IX. cikk (3) bekezdésének új második mondata tartalmilag ellentétes az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdésében rögzített, a szólás- és sajtószabadságból következően levezetett, a politikai reklám közzétételével kapcsolatban megállapított követelménnyel.

A választási eljárásról szóló, az Országgyűlés 2012. november 26-i ülésnapján elfogadott törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapításáról szóló 1/2013. (I. 7.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *„legtípikusabban a politikai reklámozás mindenekelőtt a választáson induló pártok, jelölő szervezetek véleménynyilvánítását érinti, ugyanakkor [...] a politikai reklámok közzétételének korlátozása nemcsak a pártok, hanem minden személy és szervezet szólásszabadságát is átfogóan érinti.”* Az Alkotmánybíróság arra

mutatott rá, hogy „a politikai reklámok elsősorban a választói akarat befolyásolására irányulnak, szerepük van abban is, hogy a választópolgárok a választáson indulók nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját megismerjék.” Az Alkotmánybíróság a vizsgált választási eljárási törvényi rendelkezés kapcsán arra jutott, hogy a politikai reklámozásnak a kereskedelmi médiaszolgáltatásban való teljes kizárása nem szolgálja a kiegyensúlyozott tájékoztatás megvalósulását, sőt azzal ellentétes eredményre vezethet. Az AB szerint ugyanis, „[...] e rendelkezés éppen a választópolgárokhoz legszélesebb körben eljutó médiatípus esetében tiltja meg – a választói akarat befolyásolásán túl – a tájékoztatást is megvalósító politikai reklámok közzétételét.” Elsősorban erre tekintettel az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek ítélte a politikai reklámok közzétételének választási kampányban való tiltását a médiaszolgáltatásokban.

Bár az Atmód4. által beépített IX. cikk (3) bekezdésének második mondata nem a megsemmisített törvényi rendelkezést kívánja teljes egészében az alkotmányszöveg szintjére emelni, álláspontom szerint a részleges ellentét, a politikai reklámozás meghatározott pártok esetében történő teljes tiltása a (kereskedelmi) médiaszolgáltatásokban részlegesen felülírja az alkotmánybírósági határozatban a IX. cikk (1) és (2) bekezdése kapcsán kifejtett szempontokat, így ebben a vonatkozásban is megállapítható a közjogi érvénytelenség. Abban az esetben, ha az Országgyűlés az AB követelményeinek való részleges megfelelést alaptörvény-konformnak ítélte volna, akkor pedig nyilvánvalóan szükségtelen és indokolatlan lenne e rendelkezés beemelése az Alaptörvény szövegébe.

A fentiek alapján az Atmód4. 5. cikk (1) bekezdésének idézett eleme, az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésének második mondataként beépíteni kívánt szöveg álláspontom szerint közjogi érvénytelenségben szenved, mivel ellentétes az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdésében rögzített szólás- és sajtószabadsággal, a tájékoztatáshoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság által megállapított tartalmi elemekkel.

3.2.4 Az Atmód4. 6. cikke alapján az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép: „(3) Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.” Az Atmód4. 6. cikk által beépíteni kívánt X. cikk (3) bekezdésének új harmadik mondata egyértelműen és tételes módon ellentétes az Alkotmánybíróság által az Alkotmány 70/G. §-ában, valamint az Alaptörvény X. cikkében lényegileg azonos módon rögzített, a tudományos élet szabadságából következően levezetett, kiemelt felsőoktatási intézményi autonómia védelmének követelményével. Az Alaptörvény eredeti X. cikk (3) bekezdésének második mondata ugyancsak rögzítette, hogy a felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, ugyanakkor garanciaként tartalmazta, hogy szervezeti rendjüket és gazdálkodásukat törvény szabályozza.

Az Alkotmánybíróság a 41/2005. (X. 27.) AB határozatában egyértelműen kimondta, hogy „[...] az államnak olyan, törvényben szabályozott megoldásokat kell nyújtania, amelyek megfelelően biztosítják a külső befolyástól mentes, szabad, professzionalizálódott tudományos tevékenység folytatását. Ennek intézményi kereteit az állam köteles megteremteni.” Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy „az állam köteles gondoskodni olyan intézményekről, illetve megfelelő szervezeti szabályokról, amelyek a tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad folytatását garantálják. A szabad tudományos tevékenység lényegét a tudományos értékrend külső befolyástól mentes érvényesülése jelenti. A tudományos minőség szabad meghatározása érdekében biztosítani kell a tudomány művelői önálló döntési jogát és



*függetlenségét, vagyis a tudomány autonómiáját. A tudomány autonómiája önkormányzati jogokon keresztül valósul meg, melyeket az állam intézményvédelmi kötelessége alapján létrehozandó felsőoktatási intézményeknek kell biztosítani.*” Indokolt kiemelni a határozatban, valamint az azóta is töretlen alkotmánybíróvási gyakorlatban képviselt azon elvet, amely szerint *„a felsőoktatási autonómia folytán a felsőoktatási intézmény a kormánytól, az államigazgatástól önálló és független. Az önállóság és függetlenség nem csak a szűk értelemben vett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységre terjed ki. A tudomány autonómiájának biztosítása érdekében a felsőoktatási intézményt szervezetalakítási, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti.*” Az Alkotmánybíróság e határozatában világossá tette azt is, hogy *„az intézményi autonómiához hozzátartozik a gazdálkodási autonómia is”,* valamint felhívta arra is a figyelmet, hogy ez az autonómia *„elsősorban a Kormánnyal és az államigazgatás szerveivel szemben nyújt alkotmányos garanciát az önkormányzatok számára”.*

A fentiek alapján az Atmód4. 6. cikkének idézett eleme, az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésének harmadik mondataként beépíteni kívánt szöveg álláspontom szerint közjogi érvénytelenségben szenved, mivel ellentétes az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésében rögzített tudományos élet szabadságának a felsőoktatási gazdálkodási autonómia, a Kormány felügyeletétől független működésnek az Alkotmánybíróság által megállapított tartalmi elemeivel.

3.2.5 Az Atmód4. 8. cikke alapján az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése a következő: *„(3) 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.”*

Az Atmód4. 8. cikke által beépített XXII. cikk (3) bekezdése egyértelműen, tételes módon ellentétes az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény II. cikkében rögzített emberi méltósághoz való jog értelmezésével kapcsolatban kimondottakkal. Az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában rendelkezett a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát szankcionáló szabálysértési tényállás megsemmisítéséről. A határozat indokolásában elvi éllel mutatott rá arra a testület, hogy *„[...] a hajléktalanoknak a közterületekről való eltávolítása [...] 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. 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 a döntésében arra is felhívta a figyelmet, hogy *„[...] felelősségre vonást kizáró ok nem értelmezhető. E szabály alapján nem állapítható meg, hogy mikor hivatkozhat eredményesen a hajléktalan a hajléktalan ellátás feltételeinek hiányára, csak akkor-e, ha az önkormányzat a hajléktalanok ellátására semmilyen ellátást nem biztosít, vagy akkor is, ha a törvényben előírt ellátások valamelyikét nem biztosítja, illetőleg akkor is, ha férőhely hiányában, vagy az ellátás megfelelő (pl. közegészségügyi, biztonsági stb.) feltételeinek hiánya miatt, nem tudja az ellátást igénybe venni.”*

A fentiek alapján az Atmód4. 8. cikkének idézett eleme, az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdéseként beépíteni kívánt szöveg álláspontom szerint közjogi érvénytelenségben szenved, mivel ellentétes az Alaptörvény II. cikkében rögzített emberi méltósághoz való jognak az Alkotmánybíróság által megállapított tartalmi elemeivel.

4. Az egyes, AB felülvizsgálatot kérő beadványok áttekintése során alaposan megvizsgáltam az alkotmánybíróági határozatok esetleges „érvénytelenítése” kapcsán felmerült alkotmányos aggályokat. Az Atmód4. 19. cikke értelmében az Alaptörvény 5. pontja helyébe a következő rendelkezés lép: „5. Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” Kérdésként merül fel, hogy e módosítás értelmében akadályozza-e bármilyen módon az Alkotmánybírószágot, illetve ennek nyomán más alapjogvédő intézményt, a bíróságokat, illetve az alapvető jogok biztosát az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően hozott alkotmánybíróági határozatok elvi elemeinek hivatkozásában.

Ahogy az egyes beadványozók fel is vetették, kérdés lehet, hogy fennáll-e elvi ellentét és koherenciazavar annak kapcsán, hogy az Alkotmánybírószág az Alaptörvény hatályba lépését követően egyhangúan hozott 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 alkotmánybíróági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. A döntés egyértelmű elvi alapja, hogy az Alaptörvény – a Záró Rendelkezések 2. pontja értelmében – az Alkotmány alapján jött létre. Ez a szabály nem csupán formailag teremt folyamatosságot; tartalmi oldalról a kontinuitás azt jelenti, hogy a régi és az új alkotmány elvi alapja közös. A hivatkozott határozattal tehát a testület az Alaptörvény hatálybalépését követően, az Alaptörvényből kiindulva deklarálta a kontinuitást az alkotmányos szabályok vonatkozásában. A korábbi AB határozatokra való hivatkozás következetesen megjelenik az Alkotmánybírószág későbbi határozataiban is. A közel két évtizedes alkotmányossági gyakorlat eredményeinek felhasználását és alkalmazását támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek.

Az Atmód4. 19. cikk (2) bekezdésével beépített 5. pont nem zárja és nem is zárhatja ki azt a lehetőséget, hogy az Alkotmánybírószág az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek értelmezésekor valamely korábbi határozatával megegyező következtetésre jusson. Nem pusztán azért, mert mindezt a jogalkotó a rendelkezéshez fűzött részletes indokolásában is egyértelművé tette. Hanem azért, mert a módosítás – a jogalkotó esetleges szubjektív megfontolásain túl – objektíve alkalmatlan eszköze annak, hogy megtiltsa akár az Alkotmánybírószágnak, akár más szervnek az Alkotmány alapján hozott alkotmánybíróági határozatokban, azok indokolásában az egyes jogelvek, alapjogok kapcsán kifejtettekre való hivatkozást. Magyarországon (továbbra is) egyértelműen az Alkotmánybírószág és csak az Alkotmánybírószág rendelkezik az autentikus alkotmányértelmezés monopóliumával. Mindez szükségszerű alapeleme az alkotmánybíráskodásnak, mivel az absztrakt elvek és szabályok folyamatos és koherens értelmezésre szorulnak az egyes konkrét alkotmányjogi problémák megoldása során. Az alkotmányozó, illetve az alkotmánymódosító hatalom mindehhez szempontokat adhat, de magába az értelmezési folyamatba sem nyíltan, sem burkoltan nem avatkozhat bele, mivel ez magát az alkotmánybíráskodást számolná fel.

Alkotmányjogi szempontból nehezen értelmezhető abban az értelemben a hatályon kívül helyezés, hogy a határozatok indokolásában megfogalmazott elvi jellegű megállapítások korábban sem és jelenleg sem bírnak jogi kötőerővel, hanem iránymutatásként a következetes alkotmánybíróági gyakorlat előmozdítását szolgálják. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az alkotmánybíróági határozatok egy összefüggő rendszert képeznek, azaz nem különálló döntések halmazáról van szó, nincs lehetőség egyes döntések „szelektálására” sem. Álláspontom szerint az Atmód4.-ben szereplő kitétel kapcsán nem merül fel a közjogi érvénytelenség, nem befolyásolhatja érdemben a 22/2012. (V. 11.) AB határozattal megerősített alkotmánybíróági értelmezési gyakorlatot, az Alkotmánybírószág határozatai továbbra is, szám szerint

hivatkozhatóak egy-egy alapjog vagy alkotmányos elv tartalmának kifejtése során – mindaddig, amíg az AB maga nem jut ellentétes megállapításra.

Az indítványon túlmutató kérdés ezzel együtt persze, hogy – ha nem a hivatkozás megtiltása – mi lehet e módosítás objektív alkotmányos rendeltetése. Abban az értelemben bizonyosan nem jelent további értelmezési szabadságot, hiszen az AB eddig is eltérhetett a korábbi döntéseitől, azok elvi szempontrendszerétől, ebben a módosítás semmilyen módon nem befolyásolja. A 22/2012. (V. 11.) AB határozatban az Alkotmánybíróság saját maga számára állított indokolási kötelezettséget, ehhez pedig értelemszerűen kötve van, mindaddig, amíg másként nem dönt. Az alkotmánybíráskodás funkciója szempontjából az álláspont alkotmányjogi indokolása nélkülözhetetlen, ezt jogalkotási úton kizárni nem lehetséges.

Súlyos koherenciazavar vagy a közjogi érvénytelenség más olyan releváns esete nem merül fel tehát az Atmód4. 19. cikk (2) bekezdése kapcsán, amely megalapozná az utólagos normakontroll indítványozásának lehetőségét, az alapvető jogok biztosaként pedig az Abtv. alapján nem rendelkezem azzal a hatáskörrel, hogy az Alaptörvény rendelkezéseinek mindenkire kötelező (erga omnes) értelmezését külön hatáskörként kezdeményezzem. Ezzel együtt az *Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlom*, hogy az utólagos normakontroll indítványom keretei között, az abban felvetett kérdések kapcsán *foglaljon egyértelműen állást a kérdésben*, amivel az esetleges, a jogalkalmazásban megjelenő, a jogállamiság elvét is veszélyeztető esetleges *bizonytalanságnak is elejét vehetné*.

**5.** Indítványomat összegezve álláspontom szerint az Atmód4. alábbi cikkei az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésében foglaltakkal ellentétesek (közjogi érvénytelenség):

- az Atmód4. 3. cikkének az Alaptörvény új U) cikkének (6)-(8) bekezdésébe beépíteni kívánt szövegrészei;
- az Atmód4. 4. cikk (1) bekezdésének az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdéseként, illetve az Atmód4. 4. cikk (2) bekezdésének az Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdése második mondataként beépíteni kívánt szövegrészei;
- az Atmód4. 5. cikk (1) bekezdésének az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdés második mondataként beépíteni kívánt szövegrésze;
- az Atmód4. 6. cikkének az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdés harmadik mondataként beépíteni kívánt szövegrésze;
- az Atmód4. 8. cikkének az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdéseként beépíteni kívánt szövegrésze;
- az Atmód4. 21. cikk (1) bekezdés e) pontjával az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdését kiegészíteni kívánó „és a társadalmi felzárkózás” szövegrésze.

Mindezekre tekintettel kérem, hogy az Atmód4. fenti, jelen indítványommal támadott rendelkezését az Alkotmánybíróság vizsgálja felül és semmisítse meg.

Budapest, 2013. április

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## Kúria

Budapest  
Markó utca 16.  
1055

Tisztelt Kúria!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 34/A. § (1) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva, az alapvető jogok biztosa jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének az Ajbt. 3. § (1) bekezdés c) pontja alapján tett javaslatára, a JNO-1975/2008. számú jelentés hivatalból indított utóvizsgálatának megállapításai alapján

kezdeményezem,

hogy az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének c) pontja, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 24. § (1) bekezdésének f) pontja alapján a Kúria vizsgálja felül Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának a szmogriadó-tervről szóló 23/2009. (VI. 30.) számú rendelete, (továbbiakban: Ör.) más jogszabállyal való összhangját, és semmisítse meg az Ör.

- 4. § (1) bekezdését,
- 5-7. §-ait,
- 10-11. §-ait,
- 12. § (2) bekezdésének d) pontját,
- 14. §-át,
- 1. számú mellékletéből a riasztási fokozatban elrendelhető, a közlekedést érintő rendelkezések közül a c) pont szerinti rendelkezést,
- 1. számú mellékletéből a forgalomkorlátozás alól kivételt képező gépjárművek körére vonatkozó rendelkezéseket;

mivel az Ör. ezen rendelkezései ellentétesek

- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 2. § (1) és (4) bekezdéseivel és 3. §-ával,
- a környezetvédelem általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) 48. § (1) bekezdésével, (4) bekezdésével és (6) bekezdésével, 110. § (7) bekezdésének 24. pontjával,
- a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (új Lr.) 19-20. §-aiban foglalt rendelkezésekkel, a 36. § (3) bekezdésével, 2. mellékletének 2.12., 2.13. pontjaival, valamint 3. mellékletének 7.3. és 7.3.1. pontjaival,
- a levegőterheltségi szint határértékeiről és a helyhez kötött pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 4/2011. (I. 14.) VM rendelet (VMr.) 3. számú mellékletének 3. pontjában megállapított rendelkezésekkel,
- a közúti járművek forgalomba helyezésének és forgalomban tartásának műszaki feltételeiről szóló 6/1990 (IV. 12.) KöHÉM rendelet (MR.) 5. mellékletének II. „A

- gépjárművek környezetvédelmi osztályba sorolása” című fejezetével,
- a közúti járművek környezetvédelmi felülvizsgálatának szabályairól szóló 77/2009. (XII. 15.) KHEM-IRM-KvVM együttes rendelet (KHEM-IRM-KvVMr) 3. mellékletének 2. pontjában foglalt rendelkezésekkel,
  - a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (KhatKr.) 34. §-ával,
  - az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény (Etv.) 6. § (1) bekezdésének k) pontjával,
  - az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról, a népegészségügyi szakigazgatási feladatok ellátásáról, valamint a gyógyszerészeti államigazgatási szerv kijelöléséről szóló 323/2010. (XII.27.) Korm. rendelet (ÁNTSZr.) 11. §-ával,
  - a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kktv.) 8. § (1) bekezdésével, 14. § (1) bekezdésének a), c) pontjával,
  - a Nemzeti Közlekedési Hatóságról szóló 263/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (NKHKr.) 4. § (1) bekezdés a) és b) pontjával.

Az Ör. támadott rendelkezései:

*4. § (1) Minden év október 31-ig a Polgármester adatszolgáltatást kér az ÉMI KTVF-től azon helyhez kötött pontszerű, vagy diffúz légszennyező forrást működtető üzemekről, melyek kibocsátását – szmoghelyzet fennállása esetén – a környezetvédelmi hatóság korlátozni javasolja.*

#### **IV.**

##### ***Szmoghelyzet kezelése***

*5. § (1) Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata a szmoghelyzet kezelésével kapcsolatos előkészítő, koordinációs és adminisztratív jellegű feladatok ellátására eseti jelleggel működő operatív egységet hoz létre „Szmog Intéző Bizottság” (továbbiakban: SZIB) néven.*

*(2) A SZIB állandó tagjai, melyeket jelen rendelet hatálybalépését követő 8 napon belül a Polgármester kér fel a bizottság munkájában való részvételre, az alábbiak:*

- Észak- magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (ÉMI KTVF) 2 fő
- Miskolc Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal 2 fő
- Miskolc Megyei Jogú Város Polgári Védelmi Kirendeltség 1 fő
- ÁNTSZ Kistérségi Intézete 1 fő
- Nemzeti Közlekedési Hatóság (NKH) Észak-Magyarországi Regionális Igazgatósága (B-A-Z. Megye) 1 fő

*A SZIB tevékenységének segítésére eseti szakértőket vonhat be.*

*(3) A SZIB a szmoghelyzet kezelése tekintetében döntési jogkörrel nem rendelkezik, tevékenységével a Polgármester döntéshozó tevékenységét segíti elő. Tevékenysége során a Polgármester számára a szmogriadó keretein belül alkalmazandó konkrét intézkedések megválasztására és alkalmazására tesz szakmai javaslatot. Jogi személyiséggel nem rendelkezik.*

*(4) A SZIB tevékenységéhez a tagok személyes jelenléte nem követelmény, a munkában való részvétel elektronikus kapcsolattartás (telefon, fax, e-mail) útján is lehetséges.*

*(5) A SZIB tagjai tevékenységüket anyagi ellenszolgáltatás nélkül végzik, a bizottság önálló költségvetéssel nem rendelkezik, működésének tárgyi, technikai feltételeit az Önkormányzat saját*

költségvetéséből biztosítja.

(6) Szmoghelyzet fennállása esetén a bizottság tagjainak értesítéséről az – ÉMI KTVF Polgármesteri Hivatal részére történt jelzését követően – a Polgármesteri Hivatal képviselője gondoskodik. Az értesítés telefonon, faxon, vagy e-mail útján történhet. A bizottságnak az ÉMI KTVF értesítésétől számított 1 órán belül kell megkezdenie munkáját

(7) A szmoghelyzet kezelésében a Polgármesteri Hivatal részéről részt vevők adatait, elérhetőségeit, részletes feladatait Polgármesteri Utasítás tartalmazza.

## V.

### **A rendkívüli intézkedések előkészítésében közreműködő szervek feladatai**

**6. §** Az Észak-magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (ÉMI KTVF) feladatának ellátása során:

- a.) fokozott figyelemmel működteti a monitor hálózatot és gondoskodik az esetleges meghibásodások elhárításáról,
- b.) a monitorállomásokon észlelt, a szmog-riasztás alapját képező adatokat ellenőrzi,
- c.) a határérték rendeletben rögzített tájékoztatási vagy riasztási küszöbértékek túllépése esetén telefonon haladéktalanul értesíti a Polgármesteri Hivatal ügyeletesét, amelyet faxon, vagy e-mailen is megerősít,
- d.) a c.) pont szerinti riasztást követően az adatszolgáltatást faxon, vagy e-mailen megküldi a SZIB kijelölt működési helyére (Fax: 46/512-718, e-mail: [epit@miskolcph.hu](mailto:epit@miskolcph.hu), [szib@miskolcph.hu](mailto:szib@miskolcph.hu)),
- e.) részt vesz a SZIB döntés-előkészítő munkájában, elemzi a szmoghelyzet ki-alakulását eredményező tényezőket, melyek alapján javaslatot tesz a lakossági tájékoztatás tartalmára, valamint az alkalmazandó korlátozó intézkedésekre.

**7. §** Az ÁNTSZ Kistérségi Intézete – feladatának ellátása során – részt vesz a SZIB döntés-előkészítő munkájában. Elemzi és értékeli a légszennyezettség egészségre gyakorolt hatását, javaslatot tesz az ezzel kapcsolatos lakossági tájékoztatás tartalmára, valamint az egészségvédelem érdekében szükséges intézkedésekre.

**10. §** A Nemzeti Közlekedési Hatóság Észak-Magyarországi Regionális Igazgatósága feladatának ellátása során részt vesz a SZIB döntés-előkészítő munkájában. Elemzi a szmoghelyzet kialakulását eredményező tényezőket, melyek alapján javaslatot tesz a lakossági tájékoztatás tartalmára, valamint az alkalmazandó korlátozó intézkedésekre (különös tekintettel a forgalomkorlátozó intézkedésekre).

**11. §** A SZIB – feladatának ellátása során:

- a.) elemzi az ÉMI KTVF által megküldött adatokat;
- b.) értékeli az ÉMI KTVF, az ÁNTSZ Kistérségi Intézete, valamint a Nemzeti Közlekedési Hatóság Észak-Magyarországi Regionális Igazgatósága adatai és javaslatai, valamint az egyéb rendelkezésre álló információk alapján a szmoghelyzetet, és felhívja a Polgármester figyelmét a szmogriadó elrendelésének, az elrendelt fokozat szükség szerinti megváltoztatásának, vagy megszüntetésének szükségességére;
- c.) szakmailag alátámasztott javaslatokat fogalmaz meg a Polgármester számára a szmogriadó adott fokozatában alkalmazandó tájékoztatás tartalmára, illetve elrendelendő korlátozó intézkedésekre, az alkalmazandó konkrét korlátozó intézkedésekre vonatkozó javaslatát a bizottság a határérték túllépésének mértéke, a túllépéssel érintett légszennyező anyag

*fajta, illetve az aktuális meteorológiai helyzet és előrejelzés alapján fogalmazza meg;*

- d.) megkéri az Országos Meteorológiai Szolgálat Észak-Magyarországi Regionális Központjától (OMSZ) a meteorológiai előrejelzést;
- e.) gondoskodik a lakosság folyamatos tájékoztatásáról, eseménynaplóban rögzíti a szmogriadót okozó szennyezőanyag koncentráció értékeit, a Polgármester valamennyi intézkedését, majd az intézkedések következményeit, továbbá a szmogriadó végrehajtásával és megszüntetésével kapcsolatos eseményeket.

**12. § (2) A Polgármester – feladatának ellátása során – az 13. §-ban foglaltak szerint:**

- d.) a SZIB javaslata alapján elrendeli az 1. sz. melléklet szerinti korlátozó intézkedéseket;

**14. § A rendkívüli intézkedések végrehajtására jogosult, illetve abban közreműködő szervek:**

- a.) SZIB,  
b.) ÉMI KTVF,  
c.) ÁNTSZ Kistérségi Intézete,  
d.) B.A.Z. Megyei Állami Közútkezelő Kht,  
e.) Miskolci Városgazda Nonprofit Kft,  
f.) Miskolc Városi Rendőrkapitányság,  
g.) Miskolc Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Városi Közterület-felügyeleti és Rendészeti Központja,  
h.) Miskolc Városi Közlekedési Zrt,

### **1. számú melléklet**

#### **Szmozriadó tájékoztatási, illetve riasztási fokozatában alkalmazható és alkalmazandó intézkedések**

##### **Közlekedést érintő rendelkezések:**

- c) gépjármű forgalom korlátozása a gépjárművek környezetvédelmi besorolása alapján, illetve a legszennyezőbb (sárga hatszögletű matrica a rendszámablán) gépjárművek használatának megtiltása;

##### **A forgalomkorlátozás alól kivételt képező gépjárművek köre:**

- tömegközlekedés céljára szolgáló gépjárművek,
- megkülönböztető jelzést használó gépjárművek,
- rendőrség, katonaság, posta, tűzoltóság, polgári védelem, katasztrófa elhárítás, levegőtisztaság-védelem és a közegészségügyi szolgálat szolgálati feladatot teljesítő gépjárművei,
- villamos, gáz- és közművek a tömegközlekedés kár- és veszély elhárítására szolgáló gépjárművei, amennyiben ilyen feladatukat teljesítik,
- a kommunális szemét szállítására, az utak locsolására, tisztítására szolgáló járművek feladatuk végzése kapcsán
- betegszállító és az orvosi ügyeleti gépjárművek, amennyiben ilyen feladatukat teljesítik,
- gyógyszerárakba és kórházakba gyógyszert, illetve gyógyításhoz szükséges eszközöket, anyagokat szállító gépjárművek,
- orvosok gépkocsija, amennyiben azokat hivatásuk gyakorlásához használják,
- mozgáskorlátozottak gépjárművei
- temetkezési szolgálat gépkocsijai,

- könnyen romló (kenyér, tej, hús) és alapvető élelmiszereket szállító gépkocsik, amennyiben ilyen feladatokat hajtanak végre,
- taxik, amennyiben tevékenységüknek megfelelő személy-, illetve teherszállítást végeznek és a KHVM rendelet alapján „környezetkímélő” minősítéssel vannak ellátva,
- elektromotorral hajtott, valamint hármasszabályozott motorüzemű katalizátorral felszerelt gépkocsik, amennyiben tevékenységüknek megfelelő személy-, illetve teherszállítást végeznek.
- a közúti járművek forgalomba helyezésének és forgalomban tartásának műszaki feltételeiről szóló 6/1990. (IV. 12.) KöHÉM rendelet 5. számú melléklet II. pontban meghatározott, következő környezetvédelmi osztályú gépjárművek:
  - a., „5” jelzéssel ellátott: tiszta gázüzemű- vagy elektromos meghajtású, illetőleg – hibrid (a gépjárművet meghajtó elektromos-, valamint Ottó- vagy dízelmotorral is ellátott) hajtású;
  - b., „12” jelzéssel ellátott: az ENSZ-EGB 49.03 előírás III jóváhagyás és 51.02 előírás szerinti jóváhagyási jellel, OBD-rendszerrel ellátott dízelmotoros (EURO-V);
  - c., „13” jelzéssel ellátott: az ENSZ-EGB 49.03 előírás IV jóváhagyás és 51.02 előírás szerinti jóváhagyási jellel, OBD-rendszerrel ellátott dízelmotoros (EEV);

Ha korlátozások időszakában a közúti emisszió ellenőrzés során megállapítják, hogy a forgalomkorlátozás alól mentesített gépjármű a 18/1991.(XII.18.) KHVM rendeletben rögzített emisszió határértéket nem teljesíti, úgy feladatának teljesítése után azonnal telephelyére kell mennie és csak emissziót megszüntető javítás, beszabályozás után, az erről szóló igazolás birtokában vehet részt újra a forgalomban.

#### I n d o k o l á s

1. Az Ajbt. 34/A. § (1) bekezdése alapján, ha az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során észleli, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasságot önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az (1) bekezdés szerinti indítvány tartalmazza a Kúria által vizsgálandó önkormányzati rendeletet, az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését, azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért, és annak okát, hogy az alapvető jogok biztosa az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.

A Bszi. 24. § (1) bekezdésének f) és g) pontja rögzíti, hogy a Kúria dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, továbbá a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.

A Bszi. 48. § (1a) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást a helyi önkormányzattal szemben az alapvető jogok biztosáról szóló törvényben meghatározott követelményeknek megfelelő indítvánnyal kezdeményezi. A Bszi. 55. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az önkormányzati tanács az indítványhoz kötve van, de az önkormányzati rendeletnek az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatja. A (2) bekezdés a) pontja szerint ha az önkormányzati tanács megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti. Az 59. § úgy rendelkezik, hogy ha az önkormányzati tanács megállapítja, hogy a helyi önkormányzat a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a helyi önkormányzat a



jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget.

2. Miskolc levegőminőségét a korábbi időszakban alapvetően a kohászat és a hozzá kapcsolódó feldolgozóipar, a gépipar és építőanyag-ipar szennyezőanyag kibocsátása határozta meg. Az ipari termelés jelentős visszaesésével a városi levegő minősége sokat javult, a korábban jellemző kén-dioxid szennyezés gyakorlatilag megszűnt, de az immissziós helyzet egyéb szennyezőanyagok tekintetében is javult.

Napjainkban a légszennyezettségi helyzet alakulását egyre inkább a közlekedési eredetű légszennyezés határozza meg. A kommunális kibocsátók, a lakossági fűtés általi kibocsátás valamint az illegális hulladék égetés ugyancsak kedvezőtlenül járul hozzá a levegőminőség alakításához. Az elmúlt években több alkalommal a téli időjárási viszonyok között az automata mérőállomások adatai szerint megnövekedett PM10 szállópor koncentráció miatt a szmogriadó riasztási fokozatának elrendelését tette szükségessé.

Az évenkénti országos összesített levegőminőségi értékelések adatai szerint a PM10 szállópor mellett a levegő nitrogén-oxid (NO<sub>2</sub> és NO<sub>x</sub>) koncentrációja miatti szennyezettség jelentős a városban.

A Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Kutató Kht. által készített, „2006. évi összesítő értékelés hazánk levegőminőségéről az automata mérőhálózat adatai alapján” című dokumentumban foglalt megállapítás szerint „Nitrogén-dioxid tekintetében Komlón, Miskolc Búza téren és Budapest belváros állomásain fordult elő legtöbbször a 24 órás egészségügyi határérték (85 µg/m<sup>3</sup>) túllépése az év során. Az óras határértéket (120 µg/m<sup>3</sup>) a legtöbbször szintén ezeken az állomásokon haladta meg a szennyezettség.”

Az Országos Meteorológiai Szolgálat (OMSZ) által 2010-ben és 2011-ben készített éves összefoglaló levegőminőségi értékelések szerint a Búza téri automata mérőállomás légszennyezettségi indexe volt „szennyezett” a NO<sub>x</sub> koncentráció tekintetében, a NO<sub>2</sub> „megfelelő” minősítésű.

A Miskolc városi klímavédelmi és levegőtisztaság-védelmi akcióterv 5/2. mellékletében Miskolc 2003. évi levegőminőségi adatai között a manuális mérőállomásának havi adatai az NO<sub>2</sub> koncentráció tekintetében a 35 adatból 14 esetben, vagyis az adatok 40%-ában haladták meg a hosszú időtartamú egészségügyi határértéket.

A korábbi jövő nemzedékek országgyűlési biztosa (továbbiakban: JNO Biztos) JNO-1975/2009. számon jelentést adott ki Miskolc Megyei Jogú Város szmogriadó-tervéről szóló rendelet tervezetéhez kapcsolódóan, amelyben számos, az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot állapított meg, és jogalkotási javaslatot tett a rendelet-tervezet rendelkezéseinek módosítására a megállapított visszásságok megszüntetése érdekében. A szmogriadó-tervről szóló rendeletet a jelentést követően Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának Képviselő-testülete 23/2009. (VI. 30.) számon alkotta meg (Ör.), ám a JNO Biztosa jelentésében megállapított visszásságok megfelelő és maradéktalan orvoslására a rendelet elfogadása során nem került sor.

A JNO Biztosának vizsgálata idején hatályos, a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendeletet a jelentés kiadását követően a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (Kr.) 2011. január 15-től hatályon kívül helyezte. A füstköd-riadó tervvel kapcsolatosan a Kr. számos olyan feltételt és tartalmi követelményt, továbbá a füstköd-riadó riasztási fokozatában elrendelhető intézkedést és ehhez kapcsolódó mérlegelési szempontot állapított meg, amely indokolta a szmogriadóval kapcsolatos helyi szabályozás, ezen belül a miskolci szmogriadó-tervről szóló önkormányzati rendelet alapjogi vizsgálatát, amelyet a JNO Biztos korábban, hivatalból indított vizsgálata nyomán az Ajbt. 45. § (1) bekezdés szerinti jogutódi minőségben az alapvető jogok biztosaként folytattam.

3. A Kvt. 48. § (4) bekezdés a) pontja úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik a füstködriadó terv rendelettel történő megállapítása.

A Kvt. 110. § (7) bekezdésének 24. pontja a Kormányt hatalmazza fel a levegő védelmével kapcsolatos szabályok megalkotására.

A Kvt. 48. § (4) bekezdés a) pontjában foglalt felhatalmazásnak Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának Képviselő-testülete az Ör. elfogadásával tett eleget.

Az Ör. elfogadásakor hatályos, a levegő védelméről szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendeletet (régi Lr.) az azóta eltelt időben az új Lr. 2011. január 1-től hatályon kívül helyezte.

Az Ör. elfogadásakor hatályos régi Lr. és az új Lr. szabályozása a füstköd-riadó tervre vonatkozó rendelkezések tekintetében tartalmilag alapvetően megegyezik.

A két jogszabály vonatkozó rendelkezései között azonban lényeges tartalmi különbség, hogy a régi Lr. 15. § (2) bekezdés a) pontjának és 15/A. §-ának a *veszélyes légszennyezettségre* vonatkozó rendelkezéseit, illetve veszélyes légszennyezettség esetén a környezetvédelmi hatóság, valamint a közlekedési hatóság és a közlekedésrendészeti szerv a kibocsátások korlátozására, felfüggesztésére vonatkozó hatáskörét megállapító rendelkezéseket az új Lr. már nem tartalmazza.

A régi Lr. korábbi szabályozása alapján azokon a területeken, ahol veszélyes légszennyezettségi állapot alakult ki, valamint kedvezőtlen meteorológiai viszonyok miatt szmoghelyzet kialakulásával is számolni kellett, a szmogriadó esetén a polgármester, a környezetvédelmi felügyelőség, valamint a közlekedési hatóság párhuzamos hatáskörét állapította meg, az elrendelendő korlátozó intézkedések tekintetében. Azzal, hogy az új Lr. a veszélyes légszennyezettségre vonatkozó szabályozást új alapokra helyezte, megszűnt a korábbi szabályozás szerint egyébként a Kvt. 48. § (6) bekezdésével is ellentétes, szmogriadó esetére vonatkoztatott hatásköri kollízió, így a Kvt. és az új Lr. szabályozása a szmogriadó esetére előírt hatáskör tekintetében összhangba került.

Az új Lr. 36. § (3) bekezdése alapján füstköd-riadó esetén, a Kvt. 48. § (6) bekezdésének megfelelően egyértelműen a polgármester (főpolgármester) az első fokú levegőtisztaság-védelmi hatóság, akinek feladat- és hatáskörébe tartozik a füstködriadó terv végrehajtása során a légszennyezést okozó, szolgáltató, illetve termelő tevékenységet ellátó létesítmények üzemeltetőinek más energiahordozó, üzemmód használatára kötelezése, az üzemeltető tevékenységének, valamint a közúti közlekedési eszközök üzemeltetésének időleges korlátozása vagy felfüggesztése.

A Kvt. valamint az új Lr. általános levegővédelmi szabályozása alapján megállapítható, hogy az Ör. rendelkezései ellentétesek a Kvt. 48. § (4) bekezdés a) pontjában a füstködriadó-terv megalkotására a települési önkormányzatnak szóló törvényi felhatalmazással, mert a dekoncentrált államigazgatási szervek számára olyan feladat- és hatásköröket állapítanak meg, amelyekre a települési önkormányzatnak adott törvényi felhatalmazás nem terjed ki.

Az új Lr. 20. § (3) bekezdése szerint a polgármester, a fővárosban a főpolgármester a riasztási fokozatban elrendelhető intézkedésekre vonatkozóan az új Lr. 3. mellékletben foglaltakon túl más – a füstköd-riadó tervben meghatározott – intézkedéseket is elrendelhet.

Az új Lr. 20. § (4) bekezdése a füstköd-riadó terv végrehajtása során a riasztási fokozatban elrendelhető korlátozó intézkedések elrendelése során előírja azt, hogy e korlátozó intézkedéseket a szmoghelyzet jellegének, súlyosságának, a meteorológiai előrejelzésnek a figyelembevételével a közegészségügyi hatóság, a közlekedési hatóság, valamint a felügyelőség véleményére tekintettel kell elrendelni.

A Kvt. 65. § (3) bekezdése a környezetvédelmi hatóság együttműködési kötelezettségéről úgy rendelkezik, hogy 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.

Az Etv. 6. § (1) bekezdésének k) pontja ugyancsak előírja, hogy az egészségügyi államigazgatási szerv egészségügyi igazgatási és koordinációs feladatai körében a helyi önkormányzatokat rendszeresen, szükség esetén alkalomszerűen tájékoztatja a lakosság egészségi állapotáról, az egészség romlását kiváltó vélelmezett okokról és a szükséges tennivalókról.

A szmogriadó során együttműködő hatóságok véleményezési jogával, a környezetvédelmi hatóság együttműködési kötelezettségével, továbbá az egészségügyi államigazgatási szerv tájékoztatási kötelezettségével kapcsolatosan azonban álláspontom szerint az Ör. nem megfelelő, a Kvt. 48. § (4) bekezdés a) pontja szerinti felhatalmazáson túlmutató, a Kvt. 48. § (6) bekezdésével és az új Lr. 36. § (3) bekezdésével ellentétes, és a Jat. 3. §-a szerinti indokolatlanul többszintű és párhuzamos szabályozás tilalmába ütköző, szabályozást tartalmaz az Ör. a „Szmog Intéző Bizottság”-ra (SZIB) vonatkozóan a IV. „Szmoghelyzet kezelése” című fejezetében, valamint az V. fejezetében „A rendkívüli intézkedések előkészítésében közreműködő szervek feladatai” között az Ör. 5-7. §-aiban, 10-11. §-aiban, 12. § (2) bekezdés d) pontjában, valamint 14. §-ában

Az Ör. SZIB-re vonatkozó rendelkezései közül az Ör. 5-7. §-ai, továbbá 10-11. §-ai 12. § (2) bekezdés d) pontja és 14. §-a olyan feladatokat állapítanak meg a területileg illetékes, dekoncentrált államigazgatási szervek számára, amelyek ellentétesek a Jat. 2. § (1) és (4) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel, mert a jogszabályok közötti hierarchiával ellentétesen „felülírják” az ezen dekoncentrált szervek feladat és hatáskörére irányadó, hatályos jogszabályok rendelkezéseit.

Az Ör. 5. § (2) bekezdése a SZIB állandó tagjaira vonatkozóan, továbbá az Ör. 6. §-ában a környezetvédelmi felügyelőség számára előírt kötelezettségekre, az Ör. 7. §-ában a népegészségügyi szakigazgatási szerv számára előírt feladatokra, valamint az Ör. 10. §-ában a közlekedési hatóság számára előírt, a SZIB-ben való állandó tagságon alapuló feladatokra vonatkozó, illetve az Ör. 14. §-ának a), b), c), és f) pontjaiban a rendkívüli intézkedések végrehajtására jogosult szervekre vonatkozó rendelkezések ellentétesek a KhatKr. 34. §-ával, az Etv. 6. § (1) bekezdésének k) pontjával, az ÁNTSZr. 11. §-ával, Kktv. 8. § (1) bekezdésével, 14. § (1) bekezdésének a), c) pontjával, valamint az NKHKr. 4. § (1) bekezdés a) pontjával.

Bár az Ör. 5. § (3) bekezdése kimondja, hogy „A SZIB a szmoghelyzet kezelése tekintetében döntési jogkörrel nem rendelkezik, tevékenységével a Polgármester döntéshozó tevékenységét segíti elő”, ezzel ellentétesen azonban az Ör. 12. § (2) bekezdésének d) pontja azonban úgy rendelkezik, hogy „A Polgármester a SZIB javaslata alapján elrendeli az 1. sz. melléklet szerinti korlátozó intézkedéseket.”, vagyis a polgármester hatáskörgyakorlását a füstköd-riadó terv végrehajtása, a korlátozó intézkedések megválasztása és elrendelése tekintetében a SZIB javaslatához köti.

Az Ör. 14. § úgy rendelkezik, hogy „A rendkívüli intézkedések végrehajtására jogosult, illetve abban közreműködő szervek: a.) SZIB, b.) ÉMI KTVF, c.) ÁNTSZ Kistérségi Intézete, d.) B.A.Z. Megyei Állami Közútkezelő Kht., e.) Miskolci Városgazda Nonprofit Kft., f.) Miskolc Városi Rendőrkapitányság, g.) Miskolc Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Városi Közterület-felügyeleti és Rendészeti Központja, h.) Miskolc Városi Közlekedési Zrt.

Az Ör. 14. §-ának a), b), c), f) pontjaiban foglalt szabályozás közvetlenül is a Kvt. 48. § (6) bekezdés b) pontjába ütközik, amely szerint a polgármester (főpolgármester) levegőtisztaság-védelmi feladatkörébe, illetőleg államigazgatási, hatósági hatáskörébe tartozik a füstködriadó terv végrehajtása során a légszennyezést okozó, szolgáltató, illetve termelő tevékenységet ellátó

létesítmények üzemeltetőinek más energiahordozó, üzemmód használatára kötelezése, az üzemeltető tevékenységének, valamint a közúti közlekedési eszközök üzemeltetésének időleges korlátozása vagy felfüggesztése.

Az Ör. 12. (2) bekezdés d) pontja, valamint 14. §-a az Ör. 5. § (3) bekezdésével összefüggésben a Jat. 2. § (1) bekezdésében foglalt normavilágosság követelményébe ütközik, mert nem teszi megállapíthatóvá, hogy a SZIB a javaslatvételi jogát hogyan gyakorolja, a SZIB-ben közreműködő szervek elrendelendő intézkedésekre vonatkozó, esetlegesen eltérő javaslatok tekintetében hogyan hoznak egységes, a SZIB javaslatát megalapozó döntést, vagyis javaslatvételi jogát a SZIB önálló szervként hogyan gyakorolja, továbbá ellentétes a Kvt. 48. § (4) bekezdésében adott törvényi felhatalmazással.

Összességében megállapítható, hogy az Ör. 5-7. §-ai, továbbá 10-11. §-ai 12. § (2) bekezdés d) pontja és 14. §-a az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésébe ütközik, mivel más jogszabállyal ellentétes.

**4.** A régi Lr. szabályozásához képest ugyancsak a szmogriadóval összefüggő új szabályozási elem az új Lr-ben a füstköd-riadó terv tartalmi követelményei között a 2. számú melléklet 2.12. pontjában foglaltan az az előírás, hogy a füstköd-riadó tervnek tartalmaznia kell kötelező tartalmi elemként a helyhez kötött forrásokat.

Az Ör. 4. § (1) bekezdése előírja, hogy „Minden év október 31-ig a Polgármester adatszolgáltatást kér az ÉMI KTVF-től azon helyhez kötött pontszerű, vagy diffúz légszennyező forrást működtető üzemekről, melyek kibocsátását – szmoghelyzet fennállása esetén – a környezetvédelmi hatóság korlátozni javasolja.”

Az Ör. 4. § (1) bekezdésének ezen előírása ellentétes a Jat. 2. § (4) bekezdés b) pontja szempontjából az új Lr. 2. melléklet 2.12. pontjával, mert nem tartalmazza a rendelet területi hatálya szerinti helyhez kötött légszennyező forrásokat, hanem azokról évente a felügyelőség javaslatként kell a polgármesternek tájékoztatást kérnie.

Az Ör. 4. § (1) bekezdése tehát az új Lr. 2. számú mellékletének 2.12. pontjával ellentétes tartalmú rendelkezést tartalmaz, így az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésébe ütközik.

**5.** A Kvt. 48. § (6) bekezdésének c) pontja úgy rendelkezik, hogy a polgármester (főpolgármester) levegőtisztaság-védelmi feladatkörébe, illetőleg államigazgatási, hatósági hatáskörébe tartozik a külön jogszabályban meghatározott szmoghelyzet (füstködállapot) bekövetkezése esetén az érintett lakosság tájékoztatása a meglévő és várható túllépés helyéről, mértékéről és időtartamáról, a lehetséges egészségügyi hatásokról és a javasolt teendőkről, valamint a jövőbeli túllépés megelőzése érdekében szükséges feladatokról.

A VMr. 3. számú mellékletének 3. pontja úgy rendelkezik, hogy a szmogriadó tájékoztatási és riasztási fokozata esetén a lakossági tájékoztatásnak legalább az alábbiakra kell kiterjednie:

3.1. Tájékoztatás az észlelt túllépésről:

3.1.1. a túllépés helye, az érintett terület,

3.1.2. a túllépés mértéke (a tájékoztatási vagy a riasztási küszöbértékekhez viszonyítva),

3.1.3. a túllépés kezdete és várható időtartama,

3.1.4. a legmagasabb 1 órás, 8 órás és 24 órás átlag koncentráció megadásával.

3.2. Előrejelzés a következő időszakra (napszakra vagy napra):

3.2.1. a várható túllépéssel érintett terület,

3.2.2. a várható (tájékoztatási vagy riasztási) fokozat,

3.2.3. a várható változások szennyezettségi szintben (javulás, stabilizálódás vagy romlás) történő megadásával.

3.3. Tájékoztatás az érintett lakosság részére a lehetséges egészségügyi hatásokról és a

javasolt teendőkről:

- 3.3.1. a veszélyeztetett népességcsoportok (óvodás korúak, iskolai tanulók, idősek, betegek),
- 3.3.2. a várható tünetek,
- 3.3.3. az érintett népességcsoportok számára javasolt elővigyázatossági intézkedések,
- 3.3.4. a további információk elérési módjának megadásával.
- 3.4. Tájékoztatás a szennyezettség, illetve az expozíció csökkentése érdekében teendő megelőző beavatkozásról a szennyezettség lehetséges okainak bemutatásával és a kibocsátások csökkentésére vonatkozó ajánlásokkal.

A Kvt. 65. § (3) bekezdése, továbbá az Etv. 6. § (1) bekezdésének k) pontja a környezetvédelmi hatóság és a népegészségügyi szakigazgatási szerv vonatkozásában előírja az önkormányzati hatósággal való együttműködési kötelezettség részeként, illetve a rendszeres és szükség szerinti tájékoztatási kötelezettséget.

Az Ör. 10. §-a előírja, hogy „A Nemzeti Közlekedési Hatóság Észak-Magyarországi Regionális Igazgatósága (...) javaslatot tesz a lakossági tájékoztatás tartalmára (...)”

Bár az új Lr. 20. § (4) bekezdése szerint a korlátozó intézkedéseket a közegészségügyi hatóság, a közlekedési hatóság és a felügyelőség véleményére tekintettel kell elrendelni, ez a jogszabályi rendelkezés azonban a közlekedési hatóságnak a lakossági tájékoztatás tartalmára vonatkozó, a VMr. és az NKHKr. rendelkezéseivel ellentétes javaslattevési jogára nem terjed ki, és az Ör. szabályozása ellentétes a Kvt. 48. § (4) bekezdés a) pontjában foglalt törvényi felhatalmazással, (6) bekezdésének c) pontjával, a VMr. 3. számú mellékletének 3. pontjában foglalt rendelkezésekkel, és az NKHKr. 4. § (1) bekezdés a) és b) pontjával és a Jat. 2. § (4) bekezdésébe ütközik.

Az Ör. 10. §-ának a lakossági tájékoztatás tartalmára vonatkozóan tehát a közlekedési hatóság javaslattevési jogát megállapító rendelkezése az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésébe ütközik, mivel más jogszabállyal ellentétes.

**6.** Az új Lr. 3. számú mellékletének B) A füstköd-riadó riasztási fokozatában elrendelhető intézkedések között: a 7.3.1. pontja szerint a közlekedést érintő intézkedés lehet a gépjárműforgalom korlátozása a gépjárművek környezetvédelmi besorolása alapján, figyelembe véve, hogy szálló por szennyezettség esetén a dízel, ózonszennyezettség esetén a benzin üzemű gépjárművek fokozottabb korlátozása indokolt, illetve a legszennyezőbb gépjárművek használatának megtiltása.

A MR. 5. mellékletének II. része tartalmazza a gépjárművek környezetvédelmi besorolására vonatkozó szabályozást, a gépjármű kipufogógázának szennyezőanyag-tartalmát meghatározó konstrukciós jellemzők és a rendelet függelékeinek mellékleteiben meghatározott szennyezőanyag kibocsátási követelmények teljesítése alapján összesen 0-16. különböző környezetvédelmi osztály jelzés feltételeit meghatározva.

A MR. 5. mellékletében megállapított környezetvédelmi besorolási kódok alapján a KHEM-IRM-KvVMr. 3. mellékletének 2. pontja a környezetvédelmi tulajdonság és a plakett színére vonatkozó szabályozást tartalmazza, amely szerint a plakett fekete, piros, kék vagy zöld színével jelzi a jármű környezetvédelmi tulajdonságát, amelynek alapja a jármű környezetvédelmi osztályba sorolása. A járműveket a környezetvédelmi tulajdonság szerint a következő négy csoportba kell sorolni:

2.1. Fekete színű plakett – korszerűtlen, nem környezetbarát járművek, amelynek a környezetvédelmi osztályba sorolása: 0, 1, 3.

2.2. Piros színű plakett – korszerűtlen, kevésbé környezetbarát járművek, amelynek a környezetvédelmi osztályba sorolása: 2.

2.3. Kék színű plakett – korszerű, környezetbarát járművek, amelynek a környezetvédelmi osztályba sorolása: 4, 6, 7, 8.

2.4. Zöld színű plakett – korszerű, kiemelten környezetbarát járművek, amelynek a környezetvédelmi osztályba sorolása: 9, és az e fölöttiek.

A tiszta gázüzemű vagy elektromos meghajtású, illetőleg – hibrid (elektromos és Otto- vagy dízelmotoros) 5. számú környezetvédelmi osztályba sorolt járművekhez, amennyiben az az Otto- vagy dízelmotor osztályba sorolása szerint korszerűtlen, akkor piros, minden más esetben zöld színű plakettet kell kiadni.

Az Ör. a szmogriadó riasztási fokozatában a közlekedést érintő intézkedések között az 1. számú melléklet c) pontjában elrendelhető intézkedés a „gépjármű forgalom korlátozása a gépjárművek környezetvédelmi besorolása alapján, illetve a legszennyezőbb (sárga hatszögletű matrica a rendszámablán) gépjárművek használatának megtiltása”.

Megállapítottam, hogy az elrendelhető intézkedés az Ör. elfogadása idején hatályos, GKM-BM-KvVMr. 9. számú mellékletén alapult, amelyet azonban a KHEM-IRM-KvVMr. 2010. január 1-től hatályon kívül helyezett.

Az ER. 2. § (4) bekezdésének *i*) pontja szerint az „időszakos vizsgálat”: a forgalomba helyezett jármű műszaki közlekedésbiztonsági és környezetvédelmi megfelelőségének ellenőrzése, amely egy eljárás keretében történik.

Az ER. 11. § (3) bekezdése szerint Az időszakos vizsgálat határidejét új jármű esetén a forgalomba helyezés napjától, használt jármű esetén a forgalomba helyezés előtti vizsgálat napjától számított *a*) az autóbusznál, a trolibusznál a *b*) pont alá be nem sorolt 3500 kg megengedett legnagyobb össztömeget meghaladó gépkocsinál és pótkocsinál, valamint a személytaxinál és a személymentő gépkocsinál *egy évben*, *b*) a motorkerékpárnál, a mezőgazdasági vontatónál, a 3500 kg megengedett legnagyobb össztömeget meg nem haladó gépkocsinál, a „méhesházás” különleges felépítményű gépkocsi és pótkocsi, továbbá a motorkerékpár, a személygépkocsi és a mezőgazdasági vontató pótkocsijánál *ba*) új jármű esetében *négy évben*, *bb*) használt jármű esetében az első használatba vétel évét követő három naptári éven belül *három évben*, 3 naptári éven túl *két évben*, *c*) a közforgalmú személyszállításra használt vagy megkülönböztető jelzések használatára jogosult járműnél *egy évben*, *d*) minden egyéb járműnél a jármű első használatba vételének évét követő *da*) 4 naptári éven belül *két évben*, *db*) 4 naptári éven túl *egy évben*, *e*) muzeális jellegű jármű esetében *5 évben*, *f*) versenyjármű esetében *1 évben* kell meghatározni.

Az ER. alapján a környezetvédelmi időszakos vizsgálat határidejére vonatkozó rendelkezések szerint a gépjárművek a MR. szerinti környezetvédelmi besorolásának megfelelően a KHEM-IRM-KvVMr. szerint fekete, piros, kék és zöld környezetvédelmi plakettel látják el a gépjárműveket, ezért megállapítottam, hogy az Ör. 1. mellékletének c) pontjában foglalt rendelkezés szerint elrendelhető intézkedés végrehajthatatlan, mert az Ör. rendelkezése szerinti, a rendszámablájukon sárga hatszögletű matricával közlekedő autók a hatályos jogszabályok rendelkezései alapján már nincsenek forgalomban.

Az Ör. 1. mellékletének c) pontjának rendelkezése fentiek szerint ellentétes az új Lr. 3. melléklet B) 7.3.1. pontjában, az MR. 5. melléklet II. pontjában KHEM-IRM-KvVMr. 3. melléklet 2. pontjában foglalt szabályozással, és ezért az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésébe ütközik.

**7.** Az új Lr. 3. számú mellékletének B) A füstköd-riadó riasztási fokozatában elrendelhető intézkedések között a 7.3. pont úgy rendelkezik, hogy a gépjárműforgalom korlátozása a megkülönböztető jelzést használó egészségügyi és rendvédelmi szervek gépjárművei, továbbá az ügyeletet ellátó orvosok, házi orvosok, házi-gyermekorvosok, a betegszállítók és a bentlakások

szociális intézmények működésének érdekében sürgős szállítási feladatokat ellátók gépjárművei kivételével rendelhető el a füstköd-riadó riasztási fokozata esetén.

A Kvt. 48. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete, – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.

Az Ör. 1. számú mellékletében a forgalomkorlátozás alól kivételt képező járművek körét a Kvt. 48. § (1) bekezdésével és (4) bekezdés a) pontjában adott törvényi felhatalmazással, továbbá az új Lr. 3. mellékletének B) 7.3. pontjával ellentétesen az ebben megengedettnél nagyobb körben határozza meg, így a Jat. 2. § (4) bekezdés b) pontjába ütköző szabályozást valósít meg.

Az Ör. 1. számú mellékletében a forgalomkorlátozás alól kivételt képező járművek körére vonatkozó szabályozás tehát az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésébe ütközik, mivel más jogszabállyal ellentétes.

Budapest, 2013. március

Prof. Dr. Szabó Máté sk.